

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Tvorba a realizace programů veřejné politiky

distanční studijní opora

Ivan Malý
Marek Pavlík

Brno 2007



Education and Culture

Socrates

Grundtvig

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie v rámci programu SOCRATES – Grundtvig.

Za obsah produktu odpovídá výlučně autor, produkt nereprezentuje názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou obsahem produktu.

This project was realized with financial support of European Union in terms of program SOCRATES – Grundtvig.

Author is exclusively responsible for content of product, product does not represent opinions of European Union and European Commission is not responsible for any uses of informations, which are content of product.

Tvorba a realizace programů veřejné politiky

Vydala Masarykova univerzita

Ekonomicko-správní fakulta

Vydání první

Brno, 2007

© Ivan Malý, Marek Pavlík, 2007

ISBN 80-210-3562-5

Identifikace modulu

Znak

- KVTPVP

Název

- Tvorba a realizace programů veřejné politiky

Určení

- Pro studenty 3. ročníku kombinovaného studia studijního směru Ekonomika a řízení nestátních neziskových organizací
- Jako doplňkový studijní text by ho mohli z části využít i studenti předmětu Tvorba a implementace veřejné politiky v kombinovaném navazujícím magisterském studiu oboru Veřejná ekonomika
- Jako doplňkový studijní text by ho mohli využít i studenti v předmětu Sociální politika prezenčního studia oboru Veřejná ekonomika

Garant/autor

- Doc. JUDr. Ivan Malý, CSc.
- Ing. Marek Pavlík

Cíl

Vymezení cíle

Předmět Tvorba a realizace programů veřejné politiky si klade za cíl, abyste získali potřebné teoretické i praktické poznatky, které Vám umožní vnímat problematiku tvorby a realizace veřejné politiky jako multidisciplinární jev, který je vždy spojen s významnými fiskálními dopady. Veřejná politika a její programy vytvářejí rámec, ve kterém je nakládáno s veřejnými prostředky. Úzká spojitost mezi politickými a ekonomickými jevy je pak důvodem, proč je nutné, aby se této problematice věnovali právě studenti oboru veřejná ekonomika a správa.

Předmět navazuje na znalosti, které jste získali studium předmětů Veřejná ekonomie, Veřejné finance, Veřejná politika.

Dovednosti a znalosti získané po studiu textů

Absolvování předmětu by vám mělo umožnit chápat ekonomické jevy i v širším kontextu veřejné politiky. Látka Vám bude představena v souladu s jednotlivými kroky tvorby a realizace veřejné politiky, jako jsou utváření politické agendy a formulace sociálních problémů, plánování politického programu, tvorba politických rozhodnutí a jejich implementace a následné vyhodnocování. Dozvíte se dále základní informace o problémech spojených s evaluací veřejných politik a zejména ekonomickým hodnocením veřejných projektů a programů pomocí standardních metod jako např. Cost-benefit analýza.

Zpracování POTů by Vám mělo umožnit prohloubení svých znalostí v oblasti, která Vás bude z daných problémů zajímat nejvíce. Absolvování předmětu by vám tedy



mělo dát znalosti o základních metodách hodnocení veřejných programů a současně byste měli získat nové poznatky o veřejné politice jak z teoretického, tak praktického hlediska.



Časový plán

Časová náročnost

Rozsah předmětu je dán akreditací a výuka je rozdělena celkem do 3 bloků. Tento text nemůže účast na tutoriálech zcela nahradit, může však napomoci lépe problematice porozumět a zaměřit vaši pozornost na důležité prameny a zdroje.

- | | |
|----------------------------------|----------|
| ■ prezenční část (tutoriály) | 12 hodin |
| ■ samostudium | 48 hodin |
| ■ POTy | 58 hodin |
| ■ příprava na závěrečnou zkoušku | 32 hodin |

Celkový studijní čas

- 150 hodin

Harmonogram

- 1. týden – tutoriál č. 1 (úvodní přednáška – seznámení se s předmětem, obsahem jednotlivých témat, s požadavky na absolvování předmětu a pokyny pro samostudium)
- 2. a 3. týden – samostudium kapitola 1
- 4. a 5. týden – tutoriál č. 2 (vybrané problémy z kapitol 1–3, konzultace problémů spojených se samostudiem a vypracováním POT č. 1), samostudium kapitola 2
- 6. a 7. týden – POT č. 1
- 8. a 9. týden – samostudium kapitola 3
- 10. a 11. týden – samostudium kapitola 4
- 12. a 13. týden – tutoriál č. 3 (vybrané problémy z kapitoly 4, konzultace problémů spojených se samostudiem kapitoly 4 a vypracováním POTu č. 2), POT č. 2



Způsob studia

Studijní pomůcky

Povinná literatura:

- POTŮČEK, M., A KOL.: *Veřejná politika*. Slon, Praha 2005. ISBN 80-86429-50-4

Doporučená literatura:

Je uváděna na konci každé kapitoly i s obsahových upřesněním, k jaké probírané látce se vztahuje.

Vybavení

- PC připojené k internetu

Návod práce se studijním textem

Vážení studenti, potřebné poznatky, které jsou nutné k absolvování kurzu naleznete v textu každé kapitoly. Některé problémové okruhy jsou ovšem komplikované, případně mají více úhlů pohledu. Proto nepodceňujte doplňování znalostí prostřednictvím doporučené literatury. Na tuto literaturu v příslušné pasáži DSO odkazujeme a případně i uvádíme důvody, proč byste ji měli využít. Domníváme se, že žádný učební text zpravidla nemůže poskytnout dostatečně aktuální informace, proto budeme v textu odkazovat i na webové stránky, případně odborné časopisy, kde budou tyto informace k dispozici.

Součástí studia je i vypracování dvou POTů. Zadání prvního POTu se nachází za 2. kapitolou je orientován především na témata z veřejné politiky. Druhý POT následuje za 4. kapitolou a je praktickým příkladem aplikace jedné z metod hodnocení veřejných projektů. Zejména v prvním POTu se hodnotí nejen obsahová, ale i formální správnost. Tím máme na mysli především dodržení zadaných náležitostí a precizní práci s použitými prameny, odkazy a literaturou.

S ohledem na strukturu předmětu je dobré pracovat s učebnicí jako s klasickým textem – tedy od začátku do konce. Výjimku tvoří kapitola 4, která je věnována metodám hodnocení veřejných projektů, tuto lze studovat relativně odděleně.

Věříme, že Vás předmět svým obsahem zaujme a osloví. Pokud byste měli nějaké otázky, neváhejte nás kontaktovat. Zejména pak využijte druhého tutoriálu k tomu, aby si ujasnili problémy, na které jste při samostudiu narazili.

Vaši tutoři¹

¹Ing. Marek Pavlík (pavlik@econ.muni.cz),
Doc. JUDr. Ivan Malý, CSc. (ivan@econ.muni.cz)



Obsah

Stručný obsah

Kapitola 1

Veřejná politika, její modely a analýza

První kapitola vás uvede do základních souvislostí ve vztahu k veřejné politice. Budou charakterizovány jednotlivé modely veřejné politiky a naznačeny důsledky těchto různých přístupů. Součástí kapitoly je i zastavení u pojmů stát a byrokracie.

Kapitola 2

Tvorba veřejné politiky

Tato kapitola se zabývá problematikou utváření politické agendy, vlivem zájmových skupin na tento proces a rovněž tak lobbíngem, který je s procesem tvorby politiky neodmyslitelně spojen. Kapitola zahrnuje i krátký přehled metod, které mohou být využity k tvorbě nových koncepcí nebo nových idejí. Za druhou kapitolou je zařazeno zadání POT č. 1, nicméně témata POTu č. 1 pokrývají obsah prvních třech kapitol.

Kapitola 3

Realizace veřejné politiky

Kapitola se věnuje především problematice spojené s fází implementace veřejné politiky a s ní spojeným aspektům souvisejícím s problematikou stanovování cílů. Součástí kapitoly je i případová studie demonstrující problematiku stanovování cílů.

Kapitola 4

Hodnocení veřejné politiky a veřejných projektů, metody ekonomické analýzy

Poslední kapitola se zaměřuje na aspekty související s metodami hodnocení veřejných projektů. Podrobněji je rozebrána metoda Cost-benefit analýzy, která je v současnosti jednou z nejvyužívanějších metod. Za kapitolou následuje zadání POTu č. 2, který je zaměřen na aplikaci vybrané metody hodnocení.

Úplný obsah

Obsah	5
Úvod	11
1. Veřejná politika, její modely a analýza	13
1.1. Veřejná politika jako pojem	14
1.2. Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie	22
1.3. Modely veřejných politik	23
1.4. Teorie státu, byrokracie a organizační (správní) teorie	24
Základní pojmy	24
Teorie role státu	27
Selhání trhu ekonomický a neekonomický pohled	28
Selhání státu (státní správy)	29
1.5. Byrokracie	30
Teorie byrokracie v pojetí W. A. Niskanena	32
2. Tvorba veřejné politiky	37
2.1. Utváření politické agendy a formulace sociálního problému	38
Utváření politické agendy	38
Formulace sociálního problému	40
Tvorba politiky v rámci sítě politických aktérů	42
2.2. Lobbying	43
Vývoj a pojetí lobbyingu	44
Zájmové skupiny a jejich síla nátlaku	45
Cílové skupiny – adresáti lobbyingového nátlaku	46
Druhy lobbyingu	47
2.3. Tvorba rozhodnutí a plánování politického programu	49
Modely tvorby rozhodnutí	49
Rozhodování a tvorba politických programů v praxi	51
Příloha – zadání POT č. 1	55
3. Realizace veřejné politiky	57
3.1. Implementace	58
Pojem implementace	58

Implementační deficit	61
3.2. Projekty a stanovování cílů	62
K vymezení pojmu	62
Stanovení cílů projektu	63
Metody využitelné pro tvorbu nových koncepcí	63
Příloha – Case study	68
4. Hodnocení veřejné politiky a veřejných projektů, metody ekonomické analýzy ..	75
4.1. Podstata ekonomického hodnocení	76
Druhy ekonomických analýz	78
4.2. Cost benefit analýza	81
Postup provedení analýzy	81
4.3. Obecné aspekty měření nákladů a výnosů	87
Oceňování nehmotných položek a řešení tržních zkreslení	87
Příloha – Zadání POT č. 2	91
Příloha – Case study	92
Shrnutí	101
Rejstřík	103
Literatura	105

Úvod

Tento učební text slouží primárně studentům předmětu Tvorba a realizace programů veřejné politiky. Jde o **distanční studijní oporu**. Jeho posláním je sumarizovat základní pojmy, se kterými se studenti při studiu obou předmětů setkávají, zdůraznit klíčové vztahy mezi těmito pojmy a směřovat studenty k dalším studijním pramenům nezbytným k pochopení a zvládnutí celé problematiky. Shrnutí jednotlivých problémových okruhů jsou doprovázena množstvím otázek k procvičení. Ty mají studenty motivovat k samostatné práci, zaujímání vlastních postojů a soudů.

Předmět Tvorba a realizace veřejné politiky navazuje na znalosti z mnoha dalších předmětů a disciplín, zejména veřejná ekonomie či veřejné finance. Ty, pokud se veřejnými politikami zabývaly, zkoumaly je především z pohledu jejich ekonomických souvislostí, dopadů na ekonomické chování. Jakkoliv jsou přitom naši studenti vedeni k tomu, aby si byli vědomi prostého faktu, že tyto politiky nejsou nijak objektivně předurčeny, nýbrž že se v nich odrážejí individuální a skupinové zájmy, mechanismy transformování těchto zájmů do výsledných politik nebyly v centru pozornosti. Předmět je proto určen těm, kdo mají zájem poznat, jak vlastně výsledná veřejná politika vzniká, jak se uskutečňuje, kde se nacházejí klíčové příležitosti jejího ovlivnění. Jinými slovy, v centru zde nejsou primárně důsledky konkrétních politik, politika sama je zde chápána jako výsledek něčeho, co je dobré znát. Získané znalosti mohou být přínosné nejenom pro ty, kteří se chtějí věnovat aktivně politice či lobbingu, nýbrž i těm, kdo se zajímají o fungování veřejného sektoru a chtějí ho lépe pochopit.

Autoři doufají, že tento studijní materiál pomůže tomu, aby si ještě více zájemců z řad studentů veřejné ekonomie a správy (a snad i odjinud) našlo vztah k těmto vysoce zajímavým a dnes stále více a více perspektivním tématům.

Je zřejmé, že s ohledem na ambici veřejné politiky vypovídat o reálně pozorovaných skutečnostech, bude vždy nezbytné současně se studiem textu, sledovat i ostatní prameny a aktuální dění tak, aby byla veřejná politika poznávána a chápána ve všech souvislostech.

- **Veřejná politika jako pojem**
- **Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie**
- **Modely veřejných politik**
- **Teorie státu, byrokracie a organizační (správní) teorie**
- **Byrokracie**

1.

Veřejná politika, její modely a analýza



Cíl kapitoly

Po prostudování této kapitoly budete:

- rozumět pojmu veřejná politika v jeho různých významech
- znát jednotlivé modely veřejné politiky a porozumíte jejich rozdílům
- chápat souvislost mezi veřejnou politikou a veřejnou ekonomikou
- vedení k formulaci své vlastní představy o podstatě a rolích státu
- a prohloubíte si znalosti o chování a roli byrokracie ve veřejné politice



Časová zátěž

- 12 hodin



Způsob studia

Ke zvládnutí této kapitoly budete potřebovat pročíst a pochopit její jednotlivé pasáže, v čemž Vám napomohou i otázky k zamyšlení. Doporučujeme rovněž studium primárních pramenů (doporučené literatury) zejména pak v případě této kapitoly po knize POTŮČEK, M.: *Veřejná politika*, 2005 a knihy FIALY a SCHUBERTA: *Moderní analýza politiky*.

V prvním bloku se budeme vcelku logicky věnovat odpovědím na základní otázky. Věrní akademickým zvyklostem se pochopitelně budeme zabývat především vymezením pojmu. Není to tak samoučelné, jak by se možná mohlo zdát – cílem této části není ani tak vybavit studenta „tou nejlepším“ akademickou definicí, nýbrž spíše ukázat spektrum významů, se kterými se lze setkat v literatuře i reálné praxi. Řadu těchto významů pak budeme v dalším výkladu sledovat podrobněji. Některé významové rozdíly plynou z prosté skutečnosti, že nám čeština nabízí pouze jedno slovo tam, kde např. angličtina rozlišuje slova tři. Tuto část uzavírá pasáž, která shrnuje přístupy ekonomů k veřejné politice.

Bez ohledu na různost definic, ústřední kategorií jsou pro veřejnou politiku **cíle**. Abychom lépe porozuměli důvodům, proč se v praktické politice cíle a kritéria hodnocení politik tolik liší, musíme poznat a pochopit normativní (na hodnotách postavené) východiska. Na nich jsou postaveny modely veřejných politik.

1.1 Veřejná politika jako pojem

Politika

Veřejnou politiku lze chápat buď jako synonymum pojmu **politika** nebo je možné přistupovat k ní jako ke specificky vymezené části obecnější kategorie.

Přikloňme se k pojetí, kde je politika chápána jako pojem nadřazený pojmu veřejná politika.

Politikou pak rozumíme jakýkoliv proces, jež směřuje k naplnění nějakého cíle nebo uspokojení potřeby.

Obecně tedy politika může směřovat k naplnění soukromých, firemních, veřejných i jiných cílů.

Veřejná politika je pak ta politika, která směřuje k naplnění cílů, které jsou chápány (resp. deklarovány) jako cíle celé společnosti, resp. směřuje uspokojení „společenských“ potřeb.

Zde je nutné konstatovat, že neexistuje všeobecně jednotně přijímané definice veřejné politiky. Toto souvisí s odlišným vnímáním jejího obsahu a úlohy jednotlivými autory.

Poznámka:

Pozor. Společenské potřeby jsou výrazně spornou kategorií. Potřebou je vnímání nedostatku. To je dáno pouze jednotlivci. Jinými slovy, to co „potřebuje“ společnost, je vnímáno zase jenom prostřednictvím jednotlivců. V drtivé většině se pak jednotlivci v názorech na to liší. . . . Některé přístupy v této souvislosti akcentují roli institucí, které se sice také skládají z jednotlivců, ale díky dělbě práce a specializaci mají schopnost chápat potřeby společnosti přesněji, než chybní jednotlivci. Jiný zajímavý přístup prezentuje Strecková. Doporučujeme Vám vrátit se k učebnici *Veřejné ekonomie* STRECKOVÁ, MALÝ (1998) – společenské potřeby jsou zde v kapitole 2.1 interpretovány jako potřeby, vznikající člověku v souvislosti s faktem, že žije ve společnosti



Je zjevné, že definování politiky úzce souvisí s pojmy jako veřejný zájem nebo veřejné statky apod.

Veřejnou politiku je také možné chápat i jako nástroj, prostřednictvím kterého jedinci, nebo skupiny uspokojují svoji potřebu moci a jejímž „vedlejším“ efektem je i uspokojování potřeb společnosti, resp. jiných jedinců a skupin.

Veřejná politika jako vědní disciplína vznikla v 60. letech 20. století s ambicí být vědou, která reaguje na reálný vývoj ve společnosti a se schopností odpovídat na otázky, které prakticky vznikají při tvorbě a realizaci veřejné politiky. Jak ukazuje následující tabulka, čerpá veřejná politika své teoretické poznatky z řady vědních oborů:

Disciplína	Témata
Politologie	Proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
Veřejná správa	Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
Právní vědy	Právo jako regulatorní rámec
Ekonomie	Instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užitku či specifické hospodářské politiky
Sociologie	Porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
Filozofie	Logika, hodnoty a etika

Pramen: POTŮČEK, M. A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005, (s. 13).

Hodnotové základy veřejné politiky

Hodnotové základy veřejné politiky se odvíjí se od chápání dvou základních pojmů: svobody a rovnosti. To, která hodnota je chápána jako významnější, či to, zda jsou

tyto hodnoty vzájemně slučitelné, má významné důsledky pro další vývoj teorie či praxe.

Základní spor o slučitelnost svobody a rovnosti: Hayek (1991), Friedmann (1992) se domnívají, že svoboda a rovnost nejsou slučitelné. Podle nich snahy o dosažení rovnosti (sociální) jsou možné jen na úkor ztráty svobody – čili státy budou tendovat k totalitářskému přístupu. Naopak tzv. „egalitářští“ (rovnostářští) teoretici¹ věří, že svoboda a rovnost jsou slučitelné, případně dokonce, že nemůže existovat reálná svoboda bez toho, že není zajištěna určitá úroveň rovnosti, resp. sociální spravedlnosti.



Úkol:

Zamyslete se nad tím, jak je pojem rovnost a svoboda zohledněn v hlavních politických ideologiích jako je např. liberalismus, socialismus, konzervatismus. Sestavte si přehlednou tabulku.

S problematikou vývoje nahlížení na hodnotu svobody a rovnosti souvisí i vývoj chápání práv jednotlivce ve společnosti. Práva občana se skládají z občanských, politických a sociálních práv. Dle Marchalla (1963) se vyvíjely tyto práva postupně – 18. století občanská, 19. století politická, 20. století sociální práva.

Pojem politika v anglické literatuře

Český pojem politika má tři anglické ekvivalenty s odlišnými významy.

Polity:

- Normativní, institucionální složka.
- Konkrétní nebo existující řád.

Politics:

- Procesuální aspekt politiky.
- Dynamický aspekt vytvářené politiky.
- Ohled na různé zájmy a konflikty.

Policy:

- Obsahová a materiální stránka.
- Obsah, výsledek, materiál, cíl, konkrétní politika.
- Z idejí vyvozená opatření – výsledky.

Konkrétní politický řád tvoří rámec (polity), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsensu (politics) vzniká materiální stránka (policy)².

S ohledem na tuto mnohovýznamovost nepřekvapí, že veřejná politika může být interpretována jako³:

- označení pro oblast činnosti (náplň práce politika);
- vládní rozhodnutí (např. zavedení finanční spoluúčasti pro pacienty zdravotnických služeb. . .);

¹Například Lukes (1992), nebo více v Potůček (1995).

²Převzato od: FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000.

³Převzato a upraveno od: FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000.

- program (např. zpracovaný politickou stranou);
- teorie nebo model;
- proces;
- specifický druh nabídky, kdy je veřejná politika chápána jako činnost, kterou provádí politik (ve snaze udržet se ve funkci) přičemž předkládá v podstatě druh nabídky voličům;
- výstup (výsledek, výstup realizace nějakého záměru).

Veřejná politika versus politická věda, politologie

Tradiční politická věda chápe politiku jako **specializovanou činnost, druh práce, která je přímo spjatá s konfliktem zájmů a bojem o moc**. Veřejná politika se zajímá o sociální a politické procesy vedoucí k uspokojení zájmů společnosti a jejich členů a o procesy, které nemohou být uspokojeny v soukromé sféře.

Veřejná politika jako vědní obor využívá poznatků ze sociologie, ekonomie, práva, veřejné správy a dalších oborů. Těchto poznatků využívá k formulování a implementaci veřejného zájmu, k řešení problémů spojených s životem v lidské společnosti.

Veřejná politika versus veřejná správa

Veřejná správa je chápána jako souhrn činností, které jsou pravidelně opakovány, dobře zavedeny a jsou prováděny v rámci existujícího práva. Veřejná politika, ve srovnání s veřejnou správou, je činnost, která směřuje k praktickému vytváření politiky, nových postupů k realizaci veřejného zájmu.

Pokud přistoupíme k veřejné správě z hlediska tohoto rozdělení, potom lze konstatovat, že veřejná správa je tvořena institucemi (a úředníky), které realizují vytvořenou veřejnou politiku. Její vlastní přínos je především v kvalitní implementaci přijatých koncepcí. Z tohoto důvodu se obvykle požaduje (nebo spíše předpokládá) vysoká kvalifikace pracovníků v těchto institucích.

Veřejná politika, jako činnost směřující k vytváření nových koncepcí a k realizaci veřejného zájmu je pak vytvářena především volenými zástupci. Zásadní rozdíl mezi veřejnou správou a veřejnou politikou je tedy v tom, kdo politiku vytváří a kdo tyto vytvořené politiky realizuje.

Analýza politiky

Analýzovat politiku znamená v podstatě zjišťovat **co** vláda dělá, **proč** to dělá a **jaký to má výsledek**. Politická analýza se začala rozvíjet v průběhu 50. let v USA (H. D. Lasswell, D. Lerner a další). Politická analýza se záhy začala dělit na dva hlavní proudy: holistický (celostní – celek je víc než pouhý souhrn částí) a individualistický (strategie politického rozhodování). Analýzu politiky (Policy analysis) lze považovat spíše za doplnění tradiční politologie.

Třídění politiky

Jednotlivé politiky lze rozdělit podle:

- předmětu – např. hospodářská, sociální, regionální, . . .

Veřejná politika versus politická věda, politologie

Veřejná politika versus veřejná správa

Třídění politiky

1. Veřejná politika, její modely a analýza

- účinků – koncepce politických arén (T. Lowi⁴), rozlišení mezi distributivní a redistributivní politikou (viz další text);
- principu řízení – skrze nařízení a zákazy, nabídku, přesvědčování a informaci, pozitivní příklady, . . .
- povahy programu – materiální výkony, programy finanční pomoci, programy rozvoje infrastruktury, vědecké programy, vytváření norem jednání, . . .

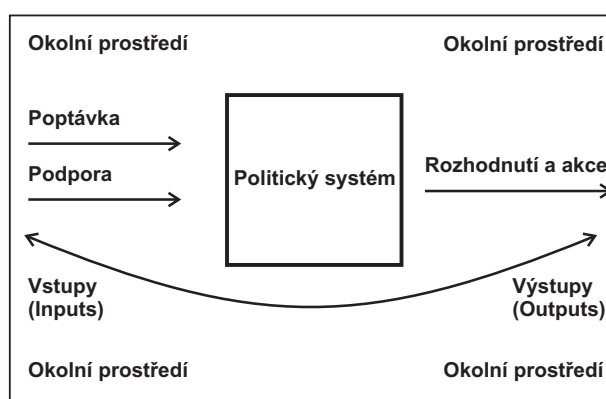
Teoretické školy a přístupy ve výzkumu a analýze politiky (policy)⁵

- *Sociálně-ekonomická a politicko-ekonomická škola* – politika (policies) jako převážně přímá reakce na sociálně-ekonomický a politicko-ekonomický vývoj.
- *Teorie společenských zájmů* – politika je odvozována z účinků a poměrů sil mezi společenskými zájmy. Tyto zájmy se prosazují prostřednictvím sociálních tříd.
- Přístup z hlediska perspektivy znovuzrození zúčastněných aktérů – politika je především funkcí a výsledkem boje o moc.
- *Teorie stranické difference* – činnost státu je ovlivněna vládnoucími stranami.
- *Teorie institucionálních podmínek* – obsah politiky je určován institucionálními podmínkami, které vymezují politické procesy, utváření politické vůle a nalézání řešení.

Politika jako součást modelu společnosti – systémové koncepce a modely politiky

V zásadě je možné říci, že všechny základní modely se snaží postihnout klíčové faktory a vztahy mezi nimi. Je možné modelovat politický systém jako oddělený, do něhož vstupují z okolního prostředí vstupy a jehož výsledkem jsou výstupy (Input–output model – D. Easton), nebo chápat politický systém v interakci na ekonomický a sociálně-kulturní systém (Offeho model).

Následující schéma je zobrazením Input–Output Eastonova modelu.



Pramen: EASTON, D.: *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965, s. 112 (vl. překlad)

⁴Koncepce politických arén je více rozvedena v další části této kapitoly.

⁵Rozdělení převzato od: FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000.

Politika jako proces – Základní koncepce politického procesu

Výsledek politiky je ovlivněn nejen jejím obsahem, ale i rozhodovacím a realizačním procesem. Rozlišujeme 3 základní koncepce:

1. **Model A-A-A** – Přístup chápající politiku jako interaktivní proces mezi aktéry, kteří v jednotlivých arénách realizují svoje agendy.

Model A-A-A

- **Koncepce politických arén**⁶ neboli rozdělení politik podle jejich účinků:
 - Distributivní politika – politika primárního rozdělování, přináší užitek všem a nikomu neubírá. Distribuce lze v tomto přístupu chápat jako první počáteční krok, kdy se statky (např. nalezené, nově objevené apod.) nějak rozdělí.
 - Redistributivní politika – přerozdělení statků, které jsou někomu odebrány (např. progresivní zdanění, sociální pojištění), v praxi se zdaleka nejedná pouze o přerozdělovací procesy ve prospěch chudých. . . (např. kultura).
 - Regulativní politika – obsahuje prostor pro vyjednávání, může mít specifický, široký účinek. Pomocí regulace, lze ovlivňovat individuální chování (např. určení, které statky budou zdaňovány sníženou sazbou DPH).
 - Konstitutivní politika – politika udržující systém a ovlivňující formy a pravidla realizace politiky (např. volební zákonodárství, reforma veřejné správy).
 - Samoregulativní politika – lze ji považovat za odnož konstitutivní politiky – zúčastnění aktéři řeší své záležitosti závazně ve vlastní režii a sami implementují související pravidla v rámci existujícího ústavně-právního řádu. Rozdíl spočívá především v rezignaci na přímý státní vliv
 - Persuasivní politika – přesvědčovací politika. Její úspěšnost spočívá především v přesvědčovacích schopnostech jednotlivých aktérů. Tam kde jsou zájmy jednoznačně definovány a možnosti „rozdělování“ jsou jasně strukturovány, je tato politika málo účinná

K pojetí politických arén je třeba doplnit ještě jednu poznámku: Rozlišující znaky, jimiž je aréna definována, jsou založeny na převažujícím typu politik (příčemž poslední tři arény jsou považovány za nepodstatné).

- **Koncepce politických aktérů**
 - Politické strany
 - Legislativa
 - Exekutiva
 - Veřejnost
 - Byrokracie
 - Zájmové skupiny
 - Média

⁶Rozdělní arén podle: FIALA, SCHUBERT: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000.

První tři představují institucionalizované formy, Akteři vstupují do vzájemných kooperačně/konsensuálních nebo konkurenčně/konfliktních vztahů.

K zájmovým skupinám – v zásadě jsou uvažovány dva běžné typy skupin

- skupiny působící na principu racionální volby (např. odbory, podnikatelská sdružení)
- skupiny veřejného zájmu (ochrana životního prostředí, skupiny podporující rovnost práv, mírové aktivity apod.)
- **Politická agenda** – je definována jako souhrn problémů, reflektovaných politickými aktéry uvnitř politických arén i mezi nimi. Agenda je permanentně utvářena a doplňována. Politickou agendu, jako souhrn řešených, formulovaných i odkládaných problémů, nelze jako celek v živém politickém organismu pojímat z programově-cílového hlediska. V tomto modelu vstupuje nějaký problém do politické agendy teprve tehdy, nastává-li reálné politické střetnutí (pozitivní i negativní) – PA se tedy tvoří až v komunikaci mezi aktéry.

Koncepce
politického
cyklu

2. **Koncepce politického cyklu** – Její představitelé např. Easton, Dror, Hogwood, Gunn, Jenkis, Howlet, Ramesh, . . . předkládají řadu modelů, jejichž společným znakem je předpoklad, že politika je systém, který lze analyzovat po jednotlivých procesech, které v ní probíhají. Existuje tedy řada modelů popisujících fáze politického cyklu. Může se jednat o fáze⁷:

- Iniclace – fáze rozpoznání problému, obvykle obtížně popsitelná fáze.
- Estimace – popis problému, hledání alternativ k jednání, odhad nákladů a užitků jednotlivých strategií.
- Selekce – přijetí konečného rozhodnutí v průběhu vyjednávání. Určení té alternativy, která bude použita.
- Implementace – převedení záměrů na měřitelné cíle, zpřesnění přijatého řešení, realizace řešení.
- Evaluace – zhodnocení politických záměrů (administrativní, politická, vědecká).
- Terminace – ukončení politiky, vyvození důsledků z evaluace.

Dalším jednodušším modelem je **4prvkový model Howleta a Rameshe**

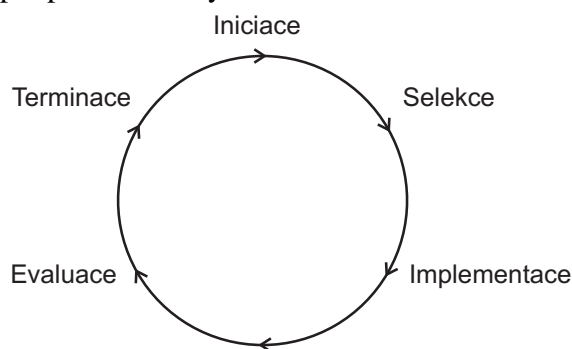
- Identifikace a uznání sociálního problému – Zrající sociální problémy jsou definovány jako přílišný nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím. Tento nepoměr není ničím neobvyklým, nicméně po překročení určité hranice, kdy tento nepoměr vytváří podstatné obtíže v životě významných sociálních skupin. Velmi záleží na interpretaci těchto obtíží jednotlivými aktéry.
- Rozhodnutí ve veřejné politice – na této fázi se významně podílí tři hlavní skupiny – občané (zastupování politiky), odborníci a politici. Interakce mezi těmito aktéry je předmětem řady dalších teorií – Modely typu věžňovo dilema, Nashova rovnováha (takový výsledek, kde ani jeden z hráčů by na tom nebyl lépe pokud by změnil svoji volbu

⁷Model G. D. Brewera, citováno podle HILL, HUPE (2003, vl. překlad).

potom, co se seznámí s volbou soupeře – nikdo tedy nebude chtít změnu a stav bude stabilní), Pareto-optimum (stav, po jehož opuštění by na tom byl alespoň jeden hráč hůře než předtím). . . Model věžňova dilematu ukazuje, že sleduje-li každý hráč svou dominantní strategii (individuální zájem), pak dosažený stav představuje Nashovu rovnováhu, avšak je Pareto-suboptimální. Pareto optimalita je nejslabším možným požadavkem na skupinovou efektivitu.

- Implementace veřejné politiky – fáze rozhodnutí bývá často přeceňována oproti fázi realizace. K úvahám o realizaci slouží tzv. normativní modely implementace (viz kap. 4 Implementace) Různé faktory mohou vést ke vzniku implementačního deficitu – rozdílu mezi chtěným a reálným výsledkem. V rámci procesu implementace pak bývají využívány různé nástroje:
 - Nástroje strategického řízení
 - Politické deklarace
 - Právní a organizační normy
 - Fiskální nástroje
 - Organizování a koordinace realizace
 - Výchova a indoktrinace
- Hodnocení veřejné politiky – hodnocení hledá odpověď na otázku, nakolik se podařilo naplnit předpokládané cíle (vnější efektivita), kolik zdrojů bylo vynaloženo ve srovnání s dosaženými cíli (vnitřní efektivita), jaké problémy se v průběhu realizace vyskytly. K hodnocení se používá celá řada metod (benchmarking, hodnocení nákladů a přínosů, atd. – blíže viz metody hodnocení v kapitole 4).

Schéma konceptu politického cyklu



3. **Koncepce politických sítí** – zúčastnění aktéři (politici, odborníci, úředníci, zájmové skupiny a další) ovlivňují výsledek prostřednictvím vlastního nasazení a angažovanosti, přičemž podléhají vlivu pravidel a postupů⁸. Z různých kombinací aktérů a pravidel jsou různé výstupy. Ty jsou ovlivněny:

Koncepce politických sítí

- Sílou vazeb mezi aktéry.
- Stupněm flexibility systému.
- Právním a tržním prostředím.
- Druhem sítě (např. otevřenost × uzavřenost vůči novým aktérům).

⁸Podrobněji k modelu sítí v kapitole 3.

Akcentován je důraz na nehierarchické pojetí procesu interakcí. Pro analýzu sítě se osvědčily tři kritéria:

- úroveň institucionalizace,
- rozsah uspořádání tvorby politik (sektorový × transektorální charakter),
- počet skupin účastníků (otevřenost × uzavřenost přístupu skupin).

Sítě mohou být stabilní i nestabilní. Např. se hovoří o iron triangel – stabilní síť v USA (zájmové skupiny, vládní agentury, kongres)

1.2 Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie

Teorie veřejné volby

Vychází z neoklasické ekonomie a předpokládá, že jednotliví aktéři maximalizují svůj užitek. Podle této teorie politici soutěží o hlasy, tak aby maximalizovali svůj užitek a prestiž ze zastávaného místa a zajistili si znovuzvolení. Stejným způsobem se chovají i politické strany. Volič pak vybírá z nabídky politických stran tu, o které je přesvědčen, že mu přinese největší užitek. Je zde úzká vazba politiky a ekonomie, u voličů se nepředpokládají jiné motivy volby (např. etické, morální). Veřejná politika je v podstatě druhem trhu, kde voliči a politici vyjednávají a uzavírají smlouvy. Argumenty proti této teorii zdůrazňují, že motiv užitku nemusí být jediný relevantní motiv a tudíž je teorie zjednodušující.

Neoinstitucionalismus

Teorie zaměřující se na vztahy jednotlivců, organizací a institucí. Součástí této teorie je problematika vymezování vlastnických práv a vlivu transakčních nákladů. „Neoinstitucionalismus pohlíží na instituce jako na stavební kameny ekonomického, sociálního a politického života“⁹.

Ekonomie blahobytu

Předpokládá, že tržní selhání mohou být napraveny prostřednictvím politického systému, který je schopen nalézt efektivnější řešení, než jaké je výsledkem selhání trhu. Kritika této teorie vychází z argumentu, že optimální řešení je schopno vzniknout pouze tržní cestou a stejně jako dochází k selhání trhu, může dojít selhání vlády, zejména pokud zasahuje do oblastí, které by měly být ponechány trhu.

Pluralismus

Vychází z předpokladu, že zájmové skupiny hrají nejdůležitější roli při vytváření politiky i jejího rámce. Zájmové skupiny se vytvářejí volně podle vznikajících zájmů. Jednotlivec se tak stává členem řady skupin podle svých zájmů. Konflikty a kooperace mezi jednotlivými skupinami pak formují výslednou politiku. Zájmové skupiny rovněž mezi sebou soutěží o získání dalších členů, a tím i o posílení svého vlivu. Kritika této teorie poukazuje na to, že ne všechny skupiny mají možnost stejně ovlivnit vládu nebo vláda může být případně rukojmím některých silných

⁹Citováno podle POTŮČEK, LELOUP, JENEI, VÁRADI (2003).

zájmových skupin. Jinak řečeno, výchozí podmínky jsou takové, že výsledné řešení nemůže být optimální.

Korporativismus

Rovněž považuje politiku jako rámec pro interakci zájmových skupin a vlády, ale na rozdíl od pluralismu, kde je jednotlivec základem skupiny, která usiluje o naplnění zájmů, v korporativismu existují skupiny mezi státem a jednotlivcem nezávisle. Skupiny, jsou předpokladem svobody jednotlivce a vzniku transakcí mezi jednotlivci. Tato teorie považuje morální hodnoty jednotlivce za výsledek prostředí skupiny ve které žije. Každý jednotlivce je členem řady skupin (rodina, zaměstnání, ekonomické odvětví, politická oblast) s nimiž se identifikuje a zároveň je v interakci s ostatními skupinami a jejich členy. Kritika této teorie většinou poukazuje na omezenou platnost tohoto přístupu.

1.3 Modely veřejných politik

Veřejná politika má řadu dimenzí. Je potřeba zdůraznit význam hodnot, ideologie, přístupu k lidským právům, politického procesu a prostředí, způsobu vytváření a implementace politiky, koordinace politického procesu a způsobu hodnocení politiky na celkový výsledek. Z morálních hodnot a ideologie vychází následující rozdělení současných konceptů veřejné politiky na dva základní¹⁰:

- *Model 1* – je založen na optimistickém předpokladu, že společnost a její členové jsou schopni jednat zodpovědně. Základní otázkou je „co je vhodné pro společnost?“. Důraz se klade na plánování a základním regulativem je správa.
- *Model 2* – vychází z předpokladu, že lidský intelekt je omezený a je nutno použít jiné metody k řízení společnosti. Model staví na uplatnění preferencí lidí, na výsledcích jejich sociálních interakcí, které jsou náhražkami závěru z analýz. Základním regulativem, na který se spoléhá, je trh.

Normativní modely veřejné politiky¹¹

- *Utilitarismus* – cíl lidské společnosti by měl spočívat v dosažení maximálního blaha pro maximální počet lidí. Celkové blaho je pak součet užitek všech příslušníků společenství. Problém nastává při snaze měřit užitek (což se obchází měřením spotřeby statků, či velikostí bohatství a příjmů jednotlivých osob).
- *Rawlsův princip spravedlnosti* – kritická reakce na utilitarismus, podle Rawlse je správné maximalizovat výhody těm, kteří mají nejméně a přitom zachovat standard pro ostatní. Systémy redistribuce tedy mají být uplatněny až do okamžiku, kdy by ohrozily motivační systém natolik (vzhledem k poklesu produkce), že by se zhoršilo postavení i samotného nejvíce handicapovaného jedince ve společnosti.

¹⁰Rozdělení podle Lindbloma.

¹¹Pramen: POTŮČEK M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005.

- *Neoliberalismus (libertinismus)* – podle tohoto přístupu je blaho společnosti maximalizováno, pokud je trhu umožněno plnit svoje funkce. Jedině trh je schopen zaručit ekonomickou efektivnost.
- *Absolutní rovnostářství* – vize státu, kde jsou si všichni zcela rovni.
- *Zachování institucionálních hodnot – konservatismus* – spoléhá na osvědčené postupy a tradice, před hledáním nových řešení. Význam se přisuzuje sociálním hodnotám, normám, zvykům a konvencím.
- *Zmenšení nerovností* – vychází z teze, že lidé nemají rovný přístup ke zdrojům a ke štěstí. Odlišné je výchozí rozdělení (schopnosti, intelekt, zdraví. . .). Argument pro přerozdělení spočívá v klesajícím mezním užitku z rostoucího bohatství. . . jinými slovy stejná jednotka bohatství učiní chudého šťastnějším.
- *Kritérium lidské důstojnosti* – Popper formuje základní předpoklad takto – nelze zaručit každému jednici štěstí ale důstojné podmínky pro život ano. Nejde tedy o maximalizaci blaha, ale o odstranění lidského utrpení
- *Kultivace a využití lidského potenciálu* – lidé se nerodí se stejnými dispozicemi a sklony. Každému by měla být poskytnuta šance k rozvoji a kultivaci svého potenciálu. Toto chápání svobody nenarušuje liberální princip – nikdo není nucen k tomu, aby příležitosti využil.
- *Trvale udržitelný rozvoj* – nezaměřuje se jen na životní podmínky lidské rasy, ale všech tvorů. Podstatnou je hledání harmonie mezi člověkem a přírodou.

1.4 Teorie státu, byrokracie a organizační (správní) teorie

Z pohledu tvorby a uskutečňování veřejné politiky je klíčovým subjektem **stát** jako způsob mocenského, organizačního uspořádání lidské společnosti na politickém základě. Naše názory na veřejnou politiku jsou do značné míry předurčeny představami o tom, co je stát, jaký je jeho vztah k občanům, jak a kdo rozhoduje jeho jménem, o co usiluje apod. Jinými slovy, jde o to, jaká je podstata státu, resp. jaké jsou možné přístupy k této otázce. Velmi významnou kategorií je v této souvislosti **moc**, resp. **veřejná moc**. Důležité je také pochopit správně vnitřní strukturu mechanismu státní moci, propojení a vzájemné vazby mezi zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí. Pochopením těchto vazeb je možné lépe chápat i dopad působení státu na jednotlivce. Zejména postavení **byrokracie** jako profesionálního výkonného aparátu je z tohoto pohledu klíčové.

Jedná se o oblasti, které jsou předmětem zkoumání jak právních věd, tak i ekonomie, sociologie, politologie či teorie řízení. Tomu odpovídá i relativně rozsáhlý seznam doporučené literatury.

1.4.1 Základní pojmy

Pojem státu

Termín **stát** použil poprvé Machiavelli. V italštině tento termín (*lo stató*) označoval jednak souhrn těch, kteří vládli, jednak i veškeré obyvatelstvo s příslušným územím.

Etymologicky přitom slovo stát pochází z latinského *status* (stav, postavení, ústava). Předtím lidé používali různé jiné termíny: Řekové termín *polis*, Římané *civitas*, *imperium Romanum*, v období středověku se používaly termíny *regnum*, *Reich*, *regno*, apod.

V oblasti státovědy se zformovaly dva základní přístupy k **vymezení pojmu stát**. Jeden z nich lze označit jako přístup **sociologický** definující stát jako kus *vnějšího světa*, jeho součást. Příkladem takového přístupu je vymezení Weberovo:

Stát

Stát je takové lidské společenství, které si na určitém území (příčemž toto území patří mezi jeho znaky) nárokuje (a to s úspěchem) monopol legitimního fyzického násilí.

Druhý z přístupů k vymezení pojmu stát lze označit jako **právnícký**. Jeho nejradikálnější podobu představují vymezení autorů, spojených s teorií *ryzí nauky právní* (Kelsen, Weyr). Ti ztotožňují stát s právním řádem.

Vývoj evropského státovědného myšlení výrazně ovlivnila koncepce G. Jellineka, spojující oba zmíněné přístupy. Jellinek definuje stát jeho prvky (znaky), ke kterým zařazuje:

**Státní území
Státní národ
Státní moc**

Moc

Pro pochopení toho, co je to stát, je potřebné pochopit jeho klíčový znak, kterým je státní moc. Je-li *moc* podle *Webera*:

Moc

možnost prosadit svou vlastní vůli uvnitř nějakého sociálního vztahu navzdory odporu. . . ,

pak se nabízí otázka, co je podstatou moci, resp. odkud se bere? Jaké jsou důvody toho, že je moc akceptována? Jaký je vztah mezi mocí a svobodou?

Existuje řada teoretických koncepcí, vymezujících pojem moc:

1. definice **behaviorální**, podle kterých je moc zvláštním typem jednání, spočívajícího v možnosti modifikace chování jiných lidí (moc jako schopnost určovat chování jiných),
2. definice **teleologické**, podle kterých je moc naplňováním jistých cílů,
3. definice **instrumentální**, chápající moc jako možnost použití zvláštních prostředků, především násilí,
4. **definice strukturální**, vymezující moc jako jistý druh vztahů mezi ovládanými a vládoucími,
5. definice moci **ztotožňující moc s vlivem na jiné**,
6. **konfliktní** definice moci, které spatřují v moci možnost přijímat rozhodnutí, regulující rozdělování statků v konfliktních situacích.

Příkladem přístupu, pokoušejícím se najít zdůvodnění existence moci racionálními argumenty je následující *Holländerova* (1995) úvaha, která vychází z antropologických východisek:

1. Veřejná politika, její modely a analýza

Člověka jako živočišný druh lze charakterizovat těmito vlastnostmi:

- člověk je tvor **společenský**, (slavný Aristotelův *zoon politikon*),
- člověk je **myslící** bytost,
- člověk je **svobodná** bytost,
- **reprodukce**, tj. úsilí uchovat se (přežít) jako druh živé přírody, představuje *ultima ratio* lidského chování

Úsilí zachovat si schopnost reprodukce nutí žít člověka ve skupině. Pro reprodukci jednotlivce je však potřebné, aby se reprodukovala skupina. To ale znamená, že reprodukce člověka si vyžaduje, aby se lidé ve skupině (kupříkladu ve skupině sběračsko-lovecké anebo ve státě atd.) určitým způsobem chovali. Musí tedy v ní existovat pravidla chování pro její členy, sledující reprodukci skupiny. Člověk je ovšem současně myslící svobodnou bytostí schopnou volného jednání. Tím je dán **rozpor mezi individualitou člověka**, jeho zájmy a cíli, **a nevyhnutelností žít ve skupině**, protože jenom tak je individuum schopno přežít.

V každé lidské skupině (kupříkladu v rodině, politické straně, podniku, tj. v každé skupině, vyvíjející určitou společnou činnost) existuje systém řízení, systém působení na jednotlivce s cílem zabezpečit určitý stav, s cílem zajistit reprodukci skupiny. Tento systém působení nazýváme *mocí*. Je to tudíž moc, která je nevyhnutelným pojívem reprodukce společnosti a chování jednotlivců. (Pojem moc nám tak vyplynul vlastně ze dvou pojmů: z pojmu *reprodukce života* a z pojmu schopnosti člověka formulovat alternativy svého chování, jinak řečeno, z pojmu *svobody* člověka. . .).

Moc je omezením svobody jednotlivce za účelem reprodukce skupiny (společnosti).

Veřejná a státní moc

Veřejnou mocí rozumíme řídicí systém skupiny lidí (společnosti) relativně nezávislým (suverénním) na mocenských systémech jiných skupin.

Druhem veřejné moci, veřejnou mocí ve společnosti organizované ve formě státu, je **státní moc**. V procesu vzniku státu se nositeli státní moci staly ty subjekty, které v tomto období plnily ve společnosti integrační funkci: tj. kněží, písaři, představitelé rodu nebo kmene. V procesu dělby práce se tedy ze společnosti vyčleňuje skupina lidí, kteří se profesionálně zabývají mocí. Veřejná moc se přetváří v moc státní. Její typickou vlastností je **suverenita**, tj. nezávislost na jiných mocenských institucích.

Analýza problematiky státní moci pojímá více aspektů:

1. Prvním je vztah **jednotlivce a státní moci**. Tento vztah obsahuje jednak problematiku forem a míry **participace** jednotlivce na moci, a to ať již bezprostřední, přímé, anebo formou podílu na vytváření státomocenských institucí (tj. míry demokratičnosti systému), a jednak problematiku hranic, mezí, vztahujících se na státní moc ve vztahu k jednotlivci.
2. Dalším je **institucionalizace** státní moci, tj. zkoumání soustavy společenských institucí, které vykonávají státní moc (forma státu). Stát lze chápat jako celek (systém) s určitými vztahy mezi jeho jednotlivými částmi. Problematika organizace státu, která bývá také někdy prezentována pod pojmem **státního mechanismu**, zpravidla zahrnuje:

- organizačně strukturní (tj. statickou) podobu státu – činnost a vzájemné působení jednotlivých částí organizace státu (tj. státních orgánů, zvláštních složek a státních organizací a zařízení. . .). Vedle pojmu státního mechanismu se lze setkat s pojmem **státního aparátu**. Obvykle se používá pro souhrnné označení státních orgánů a některých orgánů (úředních osob) zvláštních složek státního mechanismu;
 - právem přesně vymezené působení státních orgánů. Každý jednotlivý státní orgán je nejen právně přesně charakterizován a popsán, a tedy vymezen vůči ostatním státním orgánům i vůči ostatním složkám státního mechanismu, ale je mu také specifikováno jeho postavení, úkoly a působení vůči společnosti. Zejména jde o působnost a pravomoci, státně mocenský charakter činnosti a odpovědnosti, způsobu vzniku, zřízení a ustavení, názvu a sídla a osobní složení, právního postavení a odpovědnosti jeho členů, resp. funkcionářů.
3. Konečně třetím aspektem, spojeným s otázkami státní moci, jsou hlavní směry její činnosti, tj. její **funkce**. Zde v zásadě existují dva základní přístupy – pojetí státu jako **ochránce veřejného zájmu** a jako nástroje k prosazení veřejného dobra a kritické reakce na tento přístup inspirované např. selháváním státu v některých oblastech, teorií veřejné volby apod. Přístupy ke státu lze charakterizovat porovnáním základních argumentů.
- Stát jako nástroj k realizaci veřejného zájmu:
 - je informovanou a kompetentní institucí, která směřuje k uspokojení veřejného zájmu (je způsobilá překonávat krátkozrakost, sobectví a ignoranci jednotlivců. . .),
 - veřejní zaměstnanci, v souladu se svými povinnostmi, pracují pro veřejné blaho,
 - úředníci dodržují přijatá pravidla, principy a dodržují nestranost při plnění úkolů,
 - hierarchické uspořádání institucí je funkční a veřejné prostředky plynou pouze tam, kde je to nutné.
 - Stát jako nástroj k prosazení soukromých zájmů:
 - stát využívá své moci k přisvojení si bohatství náležejícího soukromým osobám,
 - politici i úředníci využívají svého postavení k maximalizaci svého užitku,
 - stát se nechová podle modelu racionálního řízení, nýbrž podle modelu omezené racionality¹²,
 - veřejné prostředky plynou těm skupinám, které jsou nejsilnější, nikoliv nejpotřebnější.

1.4.2 Teorie role státu

Existují čtyři hlavní teorie týkající se role, kterou stát zastává, a úlohy, kterou hrají při rozhodování zájmové skupiny. Toto rozdělení je především teoretické, v praxi

¹²Viz další kapitola.

se projevují znaky všech těchto přístupů:

Pluralismus:

Zdůrazňuje význam omezení a nátlaku na stát vykonávaném různými zájmovými skupinami. V souladu s touto teorií je potom veřejná politika odrazem preferencí zájmových skupin. Každá ze zájmových skupin má jistý podíl na moci, tento podíl ale není rozdělen rovnoměrně. Mezi představitele této teorie patří např. J. S. Mill, J. J. Rousseau, J. Schumpeter, R. A. Dahl a další. Na pluralismus navazuje např. teorie veřejné volby nebo teorie vládního (volebního) cyklu¹³.

Elitářství:

Určující vliv má podle této teorie malá, dobře organizovaná, skupina, která ve svých rukou kumuluje moc. Klasická forma elitářství je založena na ovládnutí klíčových ekonomických zdrojů a vojenském dobývání. V moderním pojetí je vliv této elity založen na obsazení klíčových pozic ve veřejných institucích a soukromých firmách. Představiteli jsou např. V. Pareto, C. Mosca a další.

Marxismus:

Hlavní důraz je kladen na vliv ekonomických zájmů na politické činnosti. Stát zde nepůsobí neutrálně jako nástroj pro vládnoucí třídu (teoreticky pracující masy). Státní moc lze použít proti těm, kteří se systémem nesouhlasí.

Korporativismus:

Podle této teorie jsou relativně silné a uzavřené skupiny, které jsou včleněny do vládního systému (odborníky, svazy zaměstnavatelů, ...). Tyto skupiny si navzájem nekonkurují, členství v těchto skupinách je povinné.



Úkol:

Zamyslete se nad tím, v čem tedy spočívá rozdíl mezi pluralismem a korporativismem. V případě potřeby doporučujeme nahlédnout např. do HEYWOOD, A.: *Politologie* (viz doporučená literatura na konci kapitoly).

1.4.3 Selhání trhu ekonomický a neekonomický pohled¹⁴

Selhání
trhu

Selhání trhu z pohledu ekonomie

- Existence veřejných statků
- Externality
- Nedokonalá konkurence
- Informační asymetrie

Selhání trhu při uplatnění jiných kritérií než kritéria ekonomické efektivity

- Zmenšení nerovností v rozdělování statků – bývají uváděny dva důvody:
 - Klesající mezní užitek z bohatství

¹³Podle teorie vládního (volebního) cyklu vládní výdaje pravidelně vzrostou v období před parlamentními volbami tak, aby uspokojily poptávku voličů a snížily nezaměstnanost.

¹⁴Členění podle: POTŮČEK, M.: *Veřejná politika*. Praha 2005

- Příkré sociální rozdíly ohrožují základy legitimacy ekonomického a politického režimu dané země (alternativně – veřejné služby se staly součástí moderního státu)
- Zachování institucionálních hodnot
- Lidská důstojnost
- Kultivace a uplatnění lidského potenciálu – nerovnost výchozích podmínek způsobená trhem je nespravedlivá – nutno poskytnout rovné šance
- Udržitelný způsob života

Uvedená problematika je více rozebrána v knize POTŮČEK M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005. V případě selhání trhu z ekonomického pohledu odkazujeme rovněž na předchozí znalosti získané studiem např. Mikroekonomie a Makroekonomie.



1.4.4 Selhání státu (státní správy)

Teorie selhání státu se zaměřují na vymezení nedostatků v rámci systému, ke kterým dochází. Pokud vymežíme státní správu jako pojem, který zahrnuje všechny procesy formování a uplatňování politické moci, lze selhání státu rozdělit do pěti problémových okruhů¹⁵:

Selhání státu

- Selhání totalitárních politických systémů
 - *nedostatečná schopnost autokorekce* – systémy nejsou schopny správně reagovat na vnitřní změny, protože mají oslabenou zpětnou vazbu;
 - *potlačení tvořivého potenciálu lidí* – totalitární systémy neposkytují dostatek prostoru pro uplatnění schopností lidí, což ovlivňuje celkový výkon ekonomiky.
- Selhání přímé demokracie
 - *úskalí referenda* – problém s formulací otázky v referendu, aby byla současně srozumitelná, nenávodná a zároveň plně vystihovala podstatu problému;
 - *nevýrazná většina vítězí nad vyhraněnou menšinou* – většina může mít opačný názor k problému, který se jí nedotýká než vyhraněná menšina, které se věc přímo dotýká.
- Selhání reprezentativní demokracie
 - *volební paradox* – Condorcet, Arrow – podmínky kdy volební systém vzhledem k preferencím voličů selhává (výběrem volebního systému lze výrazně ovlivnit celkové výsledky politických stran i pořadí kandidátů);
 - *„balíčky“ preferencí* – existuje několik, pro voliče významných, politických agend a může vyhrát i kandidát, který nezískal většinovou podporu ani v jedné agendě, pokud se mu podaří uspokojit jednotlivé skupiny voličů v těch agendách, které je nejvíce tíží;
 - *odcizení zvolených reprezentantů zájmům voličů* – kontrola zvolených zástupců ze strany voličů je obtížná, někdy nemožná;

¹⁵Rozdělení podle POTŮČEK, M.: *Nejen trh*. Praha, 1997.

- *vliv organizovaných zájmů* (lobby) – silné skupiny jsou schopny si prosadit lepší podmínky na náklady celé společnosti;
 - *omezený časový horizont* – většina politických rozhodnutí se děje pouze v horizontu jednoho volebního období, proto existuje riziko, že krátkodobý prospěch je upřednostněn i s vědomím dlouhodobé ztráty;
 - *vliv masmédií* – hromadné sdělovací prostředky mají silnou moc ovlivnit různé skupiny obyvatel a tím i ovlivnit preference jednotlivých stran.
- Selhání typická pro výkon správy
- *nízká efektivita a malá přizpůsobivost byrokratických aparátů* – tyto obtíže souvisí s potížemi hodnocení užitku, nedostatečné nebo chybějící konkurence a nepružnými pravidly pro rozhodování;
 - *odcizení státní byrokracie jejímu poslání* – odcizení je umožněno tzv. informační asymetrií, jinak řečeno vytváří se velký prostor zneužití informační převahy k prosazení zájmů, které nemusí být ve prospěch veřejného zájmu, ale ve prospěch instituce nebo jednotlivců, kteří ji řídí.
- Selhání vlastní decentralizovaným soustavám
- *složitost řízení v decentralizovaných soustavách správy* – pokud je potřeba přijmout rozhodnutí týkající se většího počtu samostatných útvarů, bude řízení složitější a pomalejší;
 - *ohrožení veřejných zájmů prosazováním zájmů skupinových* – pokud jsou decentralizované složky ovládány místními zájmovými skupinami, pak se schopnost státu prosadit ucelenou politiku výrazně oslabuje;
 - *fiskální externality* – místní decizoři (rozhodovatelé) mohou mít tendenci ignorovat řešení problémů, které se negativně dotýkají vyššího celku.

1.5 Byrokracie

O každém státním opatření rozhodují politici prostřednictvím demokratických procesů a realizují je státní úředníci – byrokracie. Úspěšnost státních intervencí, je bezprostředně závislá na její kompetentnosti, výkonnosti a motivaci.

Ekonomická analýza vychází z toho, že i úředníci maximalizují svoji užitkovou funkci, tak jako všechny ostatní subjekty – spotřebitelé, podnikatelé. Vzniká tedy otázka – co je obsahem užitkové funkce úředníků? Budou dělat vše ve prospěch úspěšnosti státního zásahu do ekonomiky, nebo je bude zajímat jejich osobní prospěch?

Odpověď nemůže být jednoznačná. Je zřejmé, že ve státním aparátu se můžeme setkat s nejrůznějším způsobem chování. Jistý celkový trend chování byrokracie patrně existuje. Bude zřejmě směřovat k neefektivnosti a k dalšímu snižování míry úspěšnosti státních zásahů, neboť cílem byrokracie je maximalizace rozsahu úřednických činností; Parkinson (1955) to s nadsázkou charakterizuje následovně: „Úředník bude maximalizovat počet svých podřízených.... Úředníci si navzájem vytvářejí práci.“

Niskanen (1971) tvrdí, že byrokracie se bude prioritně zaměřovat na maximalizaci rozpočtu své instituce. Z něho je totiž odvozena individuální prestiž a koneckonců také osobní příjem úředníka (toto je rozvedeno více v kapitole 1.5.1).

Byrokracie – jako model organizace správy – je charakterizována pyramidální strukturou, která má tendenci všechny postupy řešení problému učinit natolik rutinními, že jsou osvobozeny od závislosti na speciálních dovednostech a iniciativách. Byrokracie se tak v době svého vzniku stává mocným víceúčelovým nástrojem.

Byrokratický aparát lze obecně charakterizovat:

- specializace činností;
- obecné charakteristiky výkonu funkcí a z toho vyplývající zaměnitelnost úředníků;
- problémy, procedury a řešení jsou kategorizovány;
- relativní stabilita struktury funkcí;
- organizace se stává do určité míry účelem o sobě;
- vázanost na určitý typ úkonu;
- administrativní reforma je nekonečná: neexistuje optimální řešení organizační struktury.

Byrokratický
aparát

Klasikem sociologické teorie byrokracie je Max Weber: užívá tohoto pojmu v neutrálním slova smyslu, vymezuje byrokracii jako nezbytnou součást moderní doby. Ideální model byrokracie dle Webera je dán těmito jejími vlastnostmi:

- neosobní strukturou moci;
- rozhodnutí jsou činěna na základě formalizovaných obecných pravidel;
- existuje definovaná hierarchie pravomoci a odpovědnosti;
- svobodným výběrem kandidátů do úřadu, založeným na kritériu výkonu v souladu se specifickými pravidly odměňování, založených na jasném kontraktu;
- žádný z úředníků nevlastní majetek, s nímž operuje;
- existuje disciplína a kontrola ve výkonu úřadu.

Tradiční byrokratické instituce pracují relativně uspokojivě pouze ve stabilním prostředí, pokud je úkol relativně snadný, každý občan vyžaduje tutéž službu a kvalita služby není nejdůležitějším kritériem. Praxe ovšem, obvykle vzhledem k měnícím se podmínkám, vyžaduje adaptabilní instituce a kvalifikované pracovníky. Právě tato skutečnost může být příčinou neefektivnosti byrokratických institucí.

Přehled konceptů byrokracie (dle Lanea¹⁶):

- Byrokracie ztotožněna s rigiditou, strnulostí, nepružností. Tendence k expanzi, ke snižování výkonu, ke konzervaci vlastní struktury.
- Byrokracie jako panství úředníků – problém styku úředníků a politiků. Růst správního aparátu posílil moc úředníků, ti pronikli do sfér politické moci, roste riziko moci korumpovaných úředníků.
- Byrokracie jako chaos – nejsou-li jasné cíle organizace, pak je nejistý i způsob řešení vyvstalých agend.

¹⁶Převzato a upraveno od: POTŮČEK, LELOUP, JENEI, VÁRADI (2003).

- Byrokracie jako maximalizace velikosti.
- Byrokracie jako nekontrolovatelná moc obtížná kontrolovatelnost vyplývá z toho, že vyšší jednotka může jen obtížně získat informace nezbytné k hodnocení činnosti jednotky nižší.

Desatero „moderní“ státní správy¹⁷:

Desatero
„moderní“
státní
správy

Přes kritiku jednotlivých negativních vlastností klasického byrokratického modelu dospívají různí současní autoři k definování principů efektivnějších modelů správy. Jako příklad může posloužit „desatero“ podle Osborne-Gaeblera (1992):

- katalytická správa: řízení spíše než přímé poskytování služeb;
- správa náležející komunitě: vytváření příležitostí spíše než služba;
- soutěživá správa: uplatnění konkurence v poskytování služeb;
- správa vedená posláním: proměna organizací vedených pravidly;
- správa orientovaná na výsledky: financování výstupů, nikoliv vstupů;
- správa vedená zákazníky: uspokojování potřeb zákazníků, nikoliv byrokracie;
- podnikavá správa: získávání prostředků spíše než utrácení;
- předvídavá správa: předcházení problémů spíše než jejich řešení;
- decentralizovaná správa: od hierarchie k partnerské spolupráci;
- tržně orientovaná správa: podpora změn užitím tržních stimulů.

Transformace byrokracie v moderní státní správu je otázkou dlouhého vývoje. Kromě výše uvedených podmínek je někdy ještě požadováno, aby administrativa byla jasně oddělena od výkonu moci. Další žádoucí vlastností státní správy je nadstranickost a schopnost poskytovat stejně kvalitní služby jakémukoliv politickému vedení. V praxi je opět těžké realizovat takovou dokonalou separaci. Byrokracie je tvořena pracovníky, kteří mají vlastní preference a hodnotový systém. Tito pracovníci, podle některých teorií, zcela vědomě mohou upřednostňovat své zájmy a tím ovlivnit funkce instituce ve které pracují.

Byrokratickému aparátu bývá často vyčítáno, kromě neefektivnosti, že u něj dochází k trvalému nárůstu počtu zaměstnanců, při současně se nemění kvalitě výstupů. Instituce státní a veřejné správy argumentují tím, že dochází k trvalému zvyšování nároků na instituce co do počtu úkonů a růstu kvality. Skutečný stav bude pravděpodobně někde uprostřed těchto názorů.

1.5.1 Teorie byrokracie v pojetí W. A. Niskanena

Teorie byrokracie tak jak ji představil Niskanen, byla určitou reakcí na do té doby převažující pohled na byrokracii jako na tzv. „automat na výkon veřejného blaha“. Byrokraté nejen že mohou, ale i zcela určitě mají vlastní zájmy, které významně ovlivňují to jak realizují úkoly, které jim byly svěřeny.

¹⁷Rozdělení podle OSBORNE-GAEBLER (1992).

Definice byrokracie podle Niskanena¹⁸

- zaměstnanci ani správci úřadu nemohou žádnou část rozdílu mezi příjmy úřadu a jeho výdaji použít jako svůj osobní příjem. I kdyby rozdíl mezi příjmy úřadu a reálně vynaloženými náklady byl sebevětší, nepřínáležejí takto ušetřené prostředky ani správci úřadu ani jeho zaměstnancům. Žádná z těchto skupin tudíž nemá jakoukoliv motivaci minimalizovat při daném rozpočtu své náklady.
- velkou, či dokonce veškerou část svých příjmů získává úřad jinak než prodejem jednotek svého výstupu za cenu připadající na takovouto jednotku výstupu, jak je to běžné u firmy na trhu. Definičním znakem úřadu je, že jeho příjem je většinou výsledkem vyjednávání, v němž je stanoven celkový objem příjmů, za který zadavatel zakázky dostává příslib celkového objemu výstupu úřadu.
- výstup úřadu je vždy obtížné kvalitativně měřit a srovnávat. Toto někdy vede ke skutečnosti, že sponzor a úřad zaměňují kvalitu výstupu za jeho velikost. Úřad tedy dostává za své služby zaplacenou zálohově (přidělený rozpočet má garantovat nějaký objem výstupu). Rovněž je nezbytné zohlednit, že úřad o svém rozpočtu zpravidla vyjednává se svým sponzorem a má tedy určitou informační převahu, pokud jde o znalost nákladů nezbytných k zajištění chodu úřadu.

Definice
byrokracie

Zájmy byrokrata

Pokud odmítneme tezi, že byrokrat je člověk bez vlastní motivace a bez touhy maximalizovat svůj užitek, je nutné pokusit se vymezit byrokratovu užitkovou funkci. Zájmy byrokrata podle Niskanena jsou následující¹⁹:

- plat
- nepeněžní požitky úřadu
- reputace
- status
- moc
- rozsah kompetencí (ale zároveň co nejširší možnost delegovat praktický výkon činnosti úřadu na podřízené nebo jiné pracovníky)

Zájmy
byrokrata

Podle Niskanena je užitek byrokrata monotónně rostoucí funkcí rozpočtu úřadu, v němž je zaměstnán. Právě celkový rozpočet úřadu v sobě odráží všechny zájmy byrokrata, které byly identifikovány. Srovnáním s poznatky neoklasické ekonomie pak Niskanen dospívá k závěru, že **úřad produkuje dvakrát větší výstup než firma v prostředí dokonalé konkurence.**

Kritika Niskanena

Závěr o dvojnásobnosti výstupu úřadu ve srovnání s firmou v dokonalé konkurenci vyvolal řadu kritik, její podstatné závěry jsou tyto:

Kritika
Niskanena

¹⁸Zpracováno podle HAMPL, M.: *Teorie byrokracie podle Williama A. Niskanena* (2001).

¹⁹Niskanen (1971) cit. Podle HAMPL, M. (2001).

- úředník chce maximalizovat především dlouhodobý užitek a proto může v krátkém období usilovat i o snížení rozpočtu svého úřadu (zejména je-li vhodně motivován)
- celkový rozpočet nemusí být v žádném vztahu k užítku jednotlivého byrokrata, pokud je růst celkového rozpočtu doprovázen růstem nároků na výkonnost jednotlivých úředníků, nebo pokud se rozpočet rozšiřuje jen díky tomu, že úřad potřebuje zaměstnat více pracovníků.
- koncept tzv. diskrečního rozpočtu (rozdíl mezi celkovým rozpočtem a rozpočtem minimálně potřebným k tomu, aby byrokracie zajistila ty funkce, které jí její sponzor zadává). Tento koncept předpokládá, že byrokratovým záměrem je především maximalizovat tento „diskreční rozpočet“, neboť ten má reálný vliv na jeho motivaci.



Shrnutí kapitoly

Kapitola obsahuje vymezení pojmu **veřejná politika** a seznamuje vás různými **modely veřejných politik**, jejichž pochopení je nezbytné pro další práci s textem. Kapitola rovněž stručně shrnuje předchozí poznatky studenta o státu a byrokracii – zde doporučujeme v případě zájmu využít některou z knih v doporučené literatuře. Ačkoliv v textu jsou rozebírány pouze selhání státu, předpokládáme, že student z předchozích studií ovládá znalost „selhání trhu“.



Otázky k zamyšlení

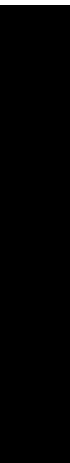
1. Zkuste se zamyslet nad pojmy společenské potřeby, veřejný zájem, cíle společnosti. Co dělá z konkrétní potřeby, kterou mohou pociťovat jednotlivci, společenskou potřebu? Co musí platit pro nějaký zájem, aby mohl být považován za veřejný? Musí ho sdílet celá společnost, každý? Nebo stačí většina? Nebo stačí nějaký formalizovaný (např. zákonodárný) proces? Co když si většina společnosti potřebnost něčeho neuvědomuje (na rozdíl od informovaného experta) – lze mít přesto zato, že regulace prosazená expertem je ve veřejném zájmu?
2. Je-li politika specializovanou činností, co je předmětem této činnosti? V čem spočívá?
3. Jaké veřejné politiky znáte? Existují někde explicitně formulované a pokud ano, kde je lze najít?
4. Dokážete si vybavit nějaký výrazný konflikt či spor v názorech na podobu nějaké konkrétní veřejné politiky? Pokuste se rekapitulovat podstatu konfliktu a snažte se odhalit důvody rozdílných názorů.
5. Jak častým jevem podle Vás je terminace (ukončení) politiky jako důsledek procesu evaluace? Proč?
6. Domníváte se, že byrokracie je nezbytnou součástí moderního státu? Pokud ano proč, pokud ne, uveďte jakým systémem (mechanismem) by podle vás mohla být nahrazena.
7. Které selhání v rámci reprezentativní demokracie považujete za významné v podmínkách ČR a proč?

8. Domníváte se, že cestou ke snižování neefektivnosti byrokracie je důsledné zavádění tržních principů a omezování státních zásahů?
9. Je Česká republika, podle Vás, zemí, která směřuje k moderní byrokracii? Svě vysvětlení zdůvodněte.

Povinná a doporučená literatura

- COLEBATCH, H. K.: *Úvod do policy, Barrister and Principal*. Brno 2002, ISBN 80-86598-79-9.
Kniha srozumitelnou formou více rozebírá některé pojmy, se kterými je pracováno v textu i na tutoriálech. Např. „horizontální a vertikální dimenze politiky“.
- FIALA P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000, ISBN 80-85947-50-1.
Kniha se zabývá především konceptem politických sítí, který je jedním z přístupů ke zkoumání veřejné politiky jako procesu.
- HEYWOOD, A.: *Politologie*. Eurolex Bohemia, Praha 2002, ISBN 80-86432-95-5.
V této knize je možné přehledně vyhledat vysvětlení k pojmům, se kterými je ve veřejné politice pracováno. Např. liberalismus, demokracie apod.
- MISES, L. VON: *Byrokracie*. Liberální Institut, Praha 2002.
Klasické dílo věnující se rolím státu a analyzující povahu a vliv byrokratického způsobu správy z pozic liberalismu.
- NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton, Chicago IL 1971.
Tato kniha představuje přístup W. A. Niskanena k problematice byrokracie. Alternativou je využití textu: HAMPL, M.: *Teorie byrokracie v pojetí W. A. Niskanena*. Politická ekonomie VŠE, Praha 2001, který je velmi přehledný a snadněji dostupný.
- POTŮČEK, M. A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005, ISBN 80-86429-50-4.
V prvních dvou kapitolách jsou přehledně představeny poznatky o veřejné politice. Kniha bude vhodná i pro doplnění poznatků k dalšímu učivu





- Utváření politické agendy a formulace sociálního problému
- Lobbying
- Tvorba rozhodnutí a plánování politického programu

2.

Tvorba veřejné politiky



Cíl kapitoly

Po prostudování této kapitoly budete:

- rozumět pojmu sociální problém a uvědomíte si genezi jeho vzniku;
- znát pojem lobbying a chápat jeho význam v kontextu tvorby i realizace veřejné politiky;
- umět analyzovat důsledky používání rozdílných modelů tvorby veřejné politiky;
- lépe chápat souvislost mezi veřejnou politikou a veřejnou ekonomikou resp. veřejnými financemi.



Časová zátěž

- 12 hodin
- zpracování POTu č. 1 – 34 hod



Způsob studia

Doporučujeme celou kapitolu přečíst a následně se věnovat zejména otázkám a úkolům k zamyšlení. Samostatná schopnost uvažovat o předkládané problematice je klíčovou ke zvládnutí látky. Obsah této kapitoly je, s výjimkou lobbyingu, postaven problémově a je tedy nutné, aby se student sám názorově vymezoval k předkládaným problémům. S jistou nadsázkou zde platí, že důležitější je umět (si) položit dobrou otázku než znát odpověď.

2.1 Utváření politické agendy a formulace sociálního problému

V předchozí kapitole jsme se zabývali státem jako klíčovým subjektem veřejné politiky. Tradiční přístupy věnující se procesům **tvorby politiky** také vždy zdůrazňovaly roli právě státních institucí. Je ovšem třeba vidět, že při utváření a prosazování politické agendy docházelo a bude dále docházet k relativnímu oslabování jejich dominantního působení. Pro tvorby politiky bude stále více platit, že iniciátorem, který nastartuje či aktualizuje politickou dráhu, komunikaci či řešení nějakého problému, otázky nebo tématu, se bude stávat kdokoli z potenciálních aktérů, tedy jakýkoli subjekt (individuální či kolektivní) exekutivy, legislativy, politických stran, zájmových a nátlakových skupin, veřejnosti byrokracie či mediální arény. Jde tu tedy o souběh tradičních, programově-cílových procesů tvorby politiky na jedné straně, a na straně druhé převážně spontánní, nehierarchizované působení nejrůzněji propojených aktérů v politickém procesu. Tato kapitola se proto věnuje tomu, jak a kde ve společnosti vzniká „politika“, odkud se berou její témata, varianty a detailní řešení.

2.1.1 Utváření politické agendy

Proces utváření politické **agendy** (tedy toho, co má být veřejnou politikou řešeno, upravováno, řízeno) a programu je ovlivněn systémem politického zřízení, politickými **aktéry** (politici, politické strany, zájmové skupiny, občané. . .), tradicemi a kulturními zvyky.

Klasickým místem vzniku této agendy jsou politické strany a státní instituce. Stále častěji se ovšem můžeme setkávat i s dalšími místy. K procesu vytváření politické agendy dochází:

- uvnitř politické strany,
- v rámci koalice politických stran,
- ve vládě,
- na různých úrovních samosprávy,
- na mezinárodní úrovni,
- uvnitř institucí občanské společnosti,
- uvnitř zájmových skupin.

Politické strany a její představitelé se snaží předložit takovou nabídku politické agendy voličům, aby získaly co nejvíce hlasů a tedy co nejsilnější pozici. Motivы tohoto jednání mohou být interpretovány odlišně, jak o tom mimo jiné hovoří předchozí kapitoly této studijní pomůcky. Základní program a ideje strany jsou ovlivněny jejím přístupem k základním otázkám o lidské svobodě, rovnosti, blahobytu a způsobech jak jich dosahovat. Na základech těchto idejí je pak vytvářen program, který má jednak tyto ideje uskutečnit a jednak získat podporu pro program samotný i mezi voliči. V rámci vytváření politické agendy uvnitř strany se střetávají představy politiků, členů strany, kteří sice mají často shodné základní postoje, mohou se však lišit v názorech na jejich provedení.

Politická agenda je potom souhrnná představa politické strany o tom, jaké v daných oblastech veřejného sektoru (např. zdravotnictví, školství, bezpečnost, . . .) realizovat opatření. Tato agenda je představena voličům (někdy značně zjednodušeně) s cílem získat jejich podporu.

Politická
agenda

Koalice politických stran vznikají z různých důvodů. V zásadě vznikají (1) v období před volbami v případech, kdy mají strany převážně shodné názory a jejich pozice jako individuálních stran je slabá. Tyto strany se snaží vytvořením koalice zvýšit svou atraktivitu pro voliče a posílit svoji pozici. (2) v období po volbách zpravidla z důvodu vytvoření většiny v daném zastupitelském sboru. Bylo by logické, kdyby v tomto případě vznikaly koalice pouze mezi stranami s podobnými programy, nicméně lze zaznamenat i případy, kdy se koalice vytvoří i strany se zcela opačnými postoji.

Koalice politických stran jako taková znamená, že strany prostřednictvím vyjednávání nalézají shodu mezi svými politickými agendami. Každá strana adekvátně ke své síle a k obratnosti při vyjednávání prosadí nebo ztratí některé body svého programu.

Vláda může být tvořena buď politiky jedné strany, nebo při vytvoření koalice politiky více stran. Po svém sestavení vydává vláda programové prohlášení, neboli zveřejňuje svou představu o naplnění politické agendy v následujícím volebním období. Programové prohlášení může, ale i nemusí být shodné s politickým program jednotlivých stran. I v případě, kdy vláda je tvořena politiky jedné strany nemusí programové prohlášení plně odpovídat vyhlášenému politickému programu strany. Důvodem může být například nerealizovatelnost některých bodů programu politické strany v daném období, náhlá změna situace vlivem neočekávaných událostí apod.

Vláda je při vytváření svého programu rovněž ovlivňována mezinárodními společenstvími, jimiž je Česká republika členem a je povinna dodržovat přijaté zásady takového společenství (EU, OECD, OSN apod.).

Vládou vyhlášený program je pak naplňován prostřednictvím opatření (vládní usnesení, zákony, vyhlášky, strategické plány, . . .). Důsledky realizace těchto opatření mohou, ale i nemusí odpovídat původním záměrům programového prohlášení¹

Samospráva a její zastupitelé vytváří politickou agendu podobným způsobem, jako se tomu děje na úrovni vlády. Výsledek závisí na složení zastupitelů z hlediska jejich politické příslušnosti, jejich preferencích i na osobnosti politika. Politická agenda samosprávného celku je ovšem ovlivňována rozhodnutími na centrální úrovni. Pokud například zákon obci uloží postavit čistírna odpadních vod, pak tento investiční výdaj logicky ovlivní další investice a tudíž i tvorbu nebo naplňování politického programu zastupitelů obce. V závislosti na stupni centralizace může vznikat politický program, který má uspokojit potřeby občanů (voličů).

Na mezinárodní úrovni, tak jako na jiných úrovních, vyjednávají političtí reprezentanti svých zemí o politickém programu mezinárodní instituce ve shodě se zájmy těch, které zastupují, případně ve shodě se svými zájmy. Vyjednávání o politickém programu v mezinárodních organizacích bývá často náročné a nezbytnou nutností jsou rozsáhlé kompromisy. V některých případech mohou kompromisy a délka vyjednávání zcela paralyzovat účinky zamýšlené politiky.

Je zřejmé, že proces vyjednávání o politickém procesu je náročný na všech úrovních. V rámci mezinárodních institucí a organizací mohou situaci komplikovat i odlišné kulturní, náboženské, jazykové i jiné tradice, které staví mezi vyjednávajícími stranami více bariér než je tomu obvyklé na národní úrovni.

Role institucí občanské společnosti (zájmová sdružení, spolky, organizace, primárně nepolitická hnutí) jako alternativního místa, kde vzniká představa o tom, co by mělo být předmětem veřejné politiky, se stává postupně stále výraznější. V zásadě existují dva převodní mechanismy, které dokáží zde vzniklé představy transformovat až do podoby návrhů veřejné politiky – buď cestou ovlivňování, lobbingu či spolupráce s konkrétními politickými subjekty (stranami, volenými zastupiteli), kde roli katalyzátoru hrají média a veřejné mínění, nebo cestou zpolitizování instituce občanské společnosti. Typickými příklady jsou např. strany zelených, či „šedých“ (hnutí reprezentující důchodce v Německu).

Obdobně to platí i pro *zájmové skupiny*, jako místa vzniku politické agendy. Patrně nejzřetelnější je to u odborů případně profesních komor.



Poznámka:

Jordan s Richardsonem (1987) uvádějí šest tzv. **arén**, v nichž probíhá tvorba politiky: arénu exekutivní/kabinetní, arénu parlamentní, arénu politických stran, arénu veřejnosti, byrokratickou arénu, a konečně arénu nátlakových a zájmových skupin (citováno podle KOTLAS, 1998).

¹Viz kapitola o implementaci.

2.1.2 Formulace sociálního problému

Formulace politické agendy a programu je ze všeho nejvíce procesem vyjednávání mezi jednotlivými aktéry. Je zřejmé, že část politické agendy reaguje na problémy, které ve společnosti existují. Řešením sociálních problémů, respektive návrhem jeho řešení, lze bezpochyby zatraktivnit politický program.

Sociálním problémem může být situace, nebo jev, který negativním způsobem ovlivňuje společnost, nebo její část. Příkladem sociálního problému může být nezaměstnanost v určitém regionu, vysoká kriminalita nebo například diskriminace některých skupin obyvatelstva.

Pro představu o formulaci sociálního problému, jeho zahrnutí do politické agendy a jeho implementaci poslouží následující příklady. Třetí a čtvrtý příklad lze použít i pro demonstraci fáze implementace a postupu státního instituce.

Příklady – Rovné postavení mužů a žen

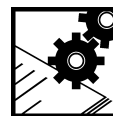
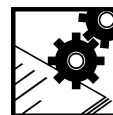
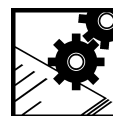
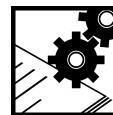
Příklad 1: Počátkem 19. století začala část žen v Evropě a v USA považovat své postavení ve společnosti za neadekvátní. Tyto ženy založily zájmové skupiny s cílem toto postavení změnit. V průběhu století tyto zájmové skupiny získaly na svou stranu podporu většiny žen a části mužů. Tyto skupiny pak postupně prosadily získání volebního práva pro ženy, jakož i ústavní zakotvení rovnosti. Jinými slovy došlo ke vzniku a formulaci sociálního problému, ten byl zahrnut do politického programu strany, která si dala za cíl prosadit volební právo žen, tato strana získala dostatečnou podporu voličů a posléze svůj politický program realizovala.

Příklad 2: V Evropské unii začaly zájmové skupiny prosazující platovou i jinou rovnost v oblasti zaměstnání žen a mužů získávat širší podporu. Evropská unie tedy přijala řadu doporučení týkajících se rovnosti v této oblasti. Výsledkem těchto doporučení bylo, že v České republice vzniklo na každém ministerstvu alespoň jedno pracovní místo, které se problematikou rovnosti mužů a žen v daném resortu bude zabývat.

Příklad 3: EU se začala, pod vlivem ženských zájmových skupin, zabývat myšlenkou rovného přístupu i v rámci veřejných rozpočtů. Vláda České republiky přijala usnesení, ve kterém uložila Ministerstvu financí vytvořit informativní metodiku rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů. Ministerstvo financí vytvořilo pracovní skupinu, která tento dokument vytvořila. Dokument se distribuoval všem dotčeným institucím a organizacím. Dalším krokem by mělo být vyhodnocení získaných poznatků a případně zpřesnění metodiky.

Příklad 4: Přijetím myšlenky o rovném přístupu k mužům a ženám vznikla potřeba shromažďovat statistiky s genderově specifikovanými daty. Vláda ČR uložila Českému statistickému úřadu, aby tyto statistiky začal zpracovávat. ČSÚ v rámci plnění tohoto úkolu vydává informační publikace s genderovými statistikami.

Jestliže na počátku vznikne nějaký sociální problém, který postupem času získá širší podporu mezi občany (voliči) a vytvoří si silné zájmové skupiny, pak lze očekávat, že buď cestou integrace návrhů řešení těchto sociálních problémů do programů politických stran, nebo cestou tlaku zájmových skupin na stávající zastupitele (vládu) tento problém pronikne do politické agendy. Výsledkem integrace problému do



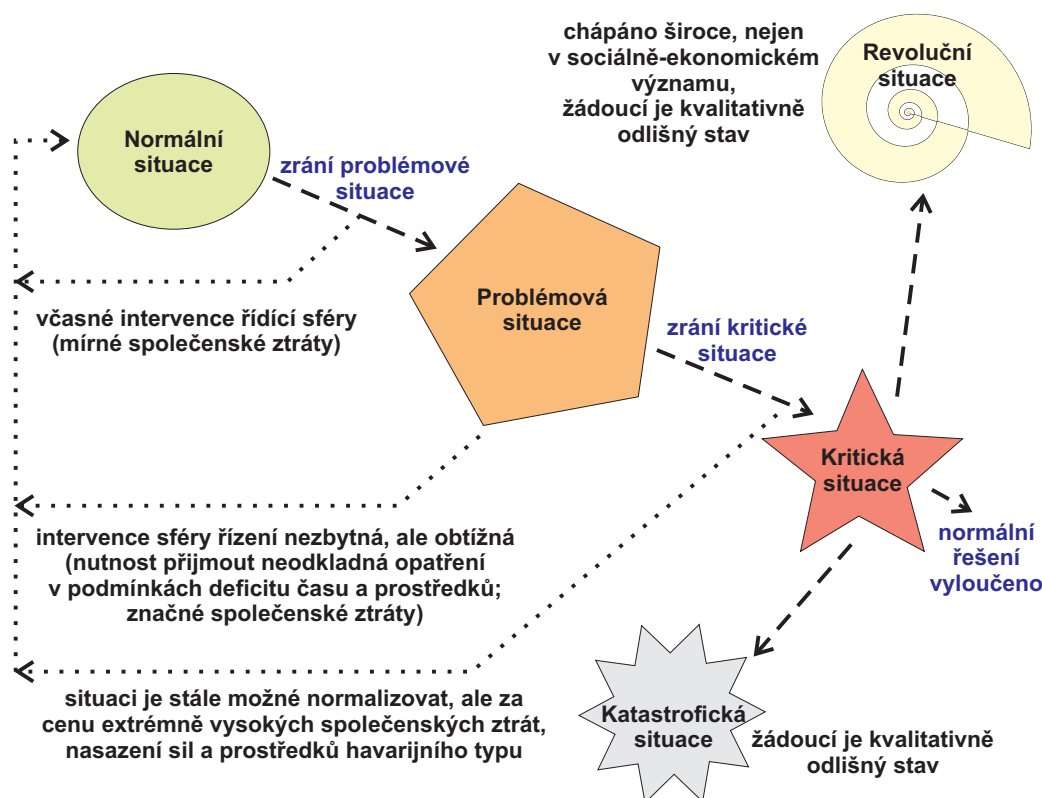
2. Tvorbba veřejné politiky

politického programu jsou pak opatření, která jsou často realizována státními (veřejnými) institucemi. Tyto instituce, se svými slabými i silnými stránkami, tato opatření realizují. Výsledek implementace je pak znovu posuzován těmi, kterých se daný sociální problém dotýká.



Úkol:

Na základě následujícího obrázku se pokuste vytvořit sami vlastní příklad vzniku, zrání a vývoje sociálního problému.



Pramen: POTŮČEK, M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005 (s. 38)

2.1.3 Tvorba politiky v rámci sítě politických aktérů

Jak již bylo řečeno výše, na tvorbě politiky se podílí řada subjektů. Moderní vědecké přístupy hovoří v této souvislosti o tzv. **síti aktérů**. Ti vstupují do procesu tvorby politiky v různých momentech. Mají různou motivaci, různé cíle, různé předpoklady pro racionální a informované jednání.

Kotlas (1998) uvádí základní východiska, která pomáhají objasnit povahu tohoto konceptu tvorby politiky:

- soudobé demokracie jsou založeny na principu politické socializace aktivních občanů a fungují v prostředí aktivních projevů občanů. Tato „necenzurovaná“ aktivita se projevuje i mimo pravidelné uplatnění volebních preferencí jednotlivce v parlamentních či místních volbách. Právě toto mimovolební chování občanů naplňuje politický prostor akty, které mají značný význam pro vytváření politické agendy;

- s tím je nevyhnutelně spojen výchozí předpoklad jinakosti, tedy výrazné a proměnlivé diferenciaci zájmů, potřeb, a cílů jednotlivců i nejrůzněji utvářených skupin;
- **společensky a politicky uznaná legitimita sledování diferencovaných, individuálních, dílčích či lokálních zájmů.** Takto vnímaná legitimita sledování jednotlivých zájmů v sobě zahrnuje často pomíjený, nicméně klíčový moment, který hraje podstatnou roli v pochopení povahy „síťovosti“ tvorby politiky. Jde o zásadní uznání konkrétních aspektů či parametrů toho, jak, kdy, s kým, proti komu, jak často bude či nebude občan využívat a dokonce si i nově vytvářet způsoby projevu těch svých konkrétních zájmů.

Poznámka:

Pozorný čtenář si zde jistě uvědomil zásadní rozdíl oproti tradičním pojetí role státu, veřejné politiky a politiků. Tradiční pojetí vychází z toho, že předmětem veřejné politiky má být veřejný zájem jako protiklad k zájmům individuálním a skupinovým. Sledování dílčích zájmů je interpretováno jako v podstatě nelegitimní. Politik je ideálně vzato dokonale informovaný altruista, který chce obecné dobro. Veřejnosti předkládá svou představu a získává podporu své představy veřejného zájmu a obecného blaha.

Primárním znakem konceptu „sítě aktérů tvorby politiky“ je jeho zřetelná odlišnost od tradičního pohledu na tvorbu politiky, „jako racionální činnost zaměřenou na dosažení konkrétních a zamýšlených výsledků“ (KOTLAS, 1998, 24). Tento tradiční přístup, někdy označovaný jako **normativní model politického ovládnutí**, vycházející z předpokladu významnosti formální politicko-administrativní hierarchie, přirozeně klade důraz na analýzu a odstranění slabých míst či překážek, stojících v cestě implementace určených cílů.

Pro přiblížení povahy sítí v soudobých vyspělých demokratických státech může posloužit pojetí, které uplatnil R. Dahl při vymezení pojmu **polyarchie** „jako soubor politických institucí, nutných pro demokracii ve velkém měřítku.“ (DAHL, 1995, s. 200). Polyarchie je zde charakterizována existencí „významného počtu společenských skupin a organizací, jež jsou relativně autonomní vůči sobě i vůči samotné vládě: to, čemu se začalo říkat *pluralismus* nebo konkrétněji společenský a organizační pluralismus“ (tamtéž).

Přístup založený na pojetí sítí se snaží pochopit a analyzovat procesy vzájemných vztahů mezi volně spjatými jednotkami/skupinami aktérů. Politika a její tvorba zde není chápána jako hierarchicky organizovaný proces nebo výsledek činnosti prioritně postavených formálních politických hierarchií v procesu tvorby politiky. Přístup může přinést podrobnější poznatky o reálném vzniku politické agendy, jakož i o tvorbě politických programů a jejich implementaci.

2.2 Lobbying

Typickou činností, která ovlivňuje formulování a implementaci veřejných politik je lobbying. Jakkoliv je to pojem obecně známý, bývá často mylně spojován s korupcí



a nekalými praktikami. To je však omyl. Lobbying je legitimní cestou ovlivnění rozhodnutí a vysoce specializovanou profesionální činností. Znalost alespoň základních principů a metod je pro orientaci v problematice tvorby a realizace veřejných politik nezbytná.

Základ této kapitoly pochází z doposud nepublikované studijní pomůcky zpracované prof. A. Szromnikiem (Akademia Ekonomiczna v Krakově), kterou jsme získali díky úzké spolupráci s touto největší polskou ekonomickou univerzitou.

2.2.1 Vývoj a pojetí lobbyingu

Pojem
„Lobbying“

Pojem „Lobbying“ vznikl z anglického slova „lobby“ (latinsky „lobbium“, „lobbia“ – galerie, pasáž) a znamená halu, chodbu, předpokoj, v obecném pojetí pak kuloár. Bylo to jediné místo v sídlech orgánů vlád či jiných rozhodovacích orgánů, v kterých mohly přebývat a pracovat i osoby z vnějšku. Z etymologického pohledu „lobby“ označuje tedy „kuloár vlády“, jako místnost otevřenou veřejnosti prahnoucí po kontaktu s představiteli zákonodárných orgánů.

V průběhu doby se ve Velké Británii a USA začal termín lobbying velmi často využívat a stal se každodenní součástí politického jazyka. Užívá se ho v těch případech, kdy zainteresovaná strana usiluje (skrz využití určitých speciálních činností) o to, aby oprávněný orgán učinil rozhodnutí, které je výhodné právě pro ni. Těchto činností využívají především ty osoby a instituce společenského systému, které nedisponují vládou oprávněnou přijímat rozhodnutí, ale na výsledku těchto rozhodnutí jim přímo záleží a to je důvodem jejich vměšování se do ustáleného a akceptovaného vnitřního pořádku.

Oficiálních definic lobbyingu je opravdu hodně. Nejuznávanější a neprestížnější prameny jako oxfordská „The Blackwell Encyclopedia of Political Science“ říkají, že o lobbyingu dnes již nehovoříme pouze v souvislosti s vládou, ale v souvislosti s přijímanými rozhodnutími všech veřejných institucí, kdy zájmové (nátlakové) skupiny využívají všech různých forem ovlivňování².

V „International Encyclopedia of the Social Sciences“ (L. W. MILBRATH – 1968): „lobbying je podnětem, ale i úřední zprávou, která je směřována od skupiny osob k zástupci vlády v naději, že se tento podnět projeví v jeho rozhodnutí“.

Kotler vymezil lobbying jako „kontaktování a přesvědčování zákonodárců i státních úředníků s cílem včlenit svůj záměr do právních a administrativních rozhodnutí“³.

Prvky
lobbyingu

Lobbying tedy obsahuje následující prvky lobbyingu:

- Jde o konání vědomé a cílené.
- Jde o konání iniciované vymezenou skupinou zájmu s očekáváním pro ni prospěšného výsledku rozhodnutí.
- Jde o konání orientované se na osoby a instituce, které jsou oprávněny činit rozhodnutí.

²JASIECKI, K., MOŁĘDA-ZDZIECH, M., KURCZEWSKA, U.: *Lobbying – sztuka skutecznego wywierania nacisku*. Dom Wydawniczy ABC – Oficyna Wydawnicza, Kraków 2000, s. 16.

³KOTLER, P.: *Marketing – analiza, planování a kontrola*. Victoria Publishing, Praha 1995. ISBN 80-85605-08-2.

- Jde o konání realizované přes speciální osoby – specializované instituce.
- Jde o konání, které má přesvědčovací charakter.
- Jde o konání, které je založeno na podávání informací, tyto informace je možno vypořádat i v určitých kategoriích komunikace.
- Jde o konání legální a etické.
- Jde o konání, které musí být realizováno skrz jednotlivce nebo skupinu.
- Jde o konání, které je jednou ze součástí prezentace.

Jinými slovy, lobbying je umění jednotlivce nebo skupiny prezentovat svůj zájem před veřejným publikem, umění činit nátlak na politiky, skutečně ovlivnit proces utváření parlamentárního i vládního rozhodnutí. Jde při něm o schopnost přesvědčit o myšlence společenské, politické, ekologické, ekonomické výhodnosti. Spočívá v umění měnit postoje, chování i rozhodování jednotlivců v zákonodárném procesu stejně jako v umění realizace skupinových zájmů v podmínkách jejich vnitřního ohrožení.

2.2.2 Zájmové skupiny a jejich síla nátlaku

Lobbistické chování iniciuje vymezená skupina, kterou může být skupina politická, skupina společných zájmů, organizovaná skupina, dobrovolný spolek, nátlaková skupina, obranná skupina, chráněná skupina. Jejich pojičkem může být ideologie, majetkové propojení, společné vyznání, sousedství nebo vykonávání stejného zaměstnání a může se jednat také o společenství etnické či o příslušnost k stejnému státu, regionu či obci. Společné zájmy skupiny způsobují, že v podmínkách ohrožení se skupina zaktivuje a vystupuje jako jeden celek se stejným cílem obrany a ochrany. Nátlakové skupiny můžeme vzhledem k jejich způsobu prezentace vlastních zájmů rozdělit na:

- Nátlakové skupiny, v kterých jednatel (představitel) prezentuje zájmy a na nátlakové skupiny v kterých se uplatňuje skupinové prezentování zájmů.
- Plně vnitřně organizované nátlakové skupiny a částečně organizované nátlakové skupiny.
- Zájmové skupiny, které prezentují své zájmy formálními cestami a skupiny, které využívají těch neformálních.
- Zájmové skupiny založené na stálých společenských strukturách a dočasné zájmové uskupení (tzv. neorganizované skupiny).
- Zájmové skupiny, které si ustanovují formální instituce a zájmové skupiny neustanovující tyto instituce.

Nátlakové skupiny sice samy nemají pravomoc přijímat rozhodnutí na centrální úrovni, avšak disponují určitým potenciálem společensko-politického vlivu na vládu a parlament což má efekt na zákonodárný proces. Síla nátlaku zájmové skupiny je funkcí její(ho):

- Početnosti – počet řadových a významných členů.
- Majetnosti – měřeno majetkem materiálně finančním i nemateriálním.
- Zastoupení v rozhodovacích orgánech – projevující se obsazením svých lidí do formálních orgánů, které přijímají rozhodnutí.

- Vnitřní sounáležitost – čili stupněm spojení se okolo významné hodnoty, ideje atd.
- Stupně odhodlání konat tak, aby bylo dosaženo požadovaného efektu.
- Stupně prestiže v místním, regionálním, státním a mezinárodním prostředí – příslušejícím k systému rozhodování.
- Oblasti vlivu jiných zájmových skupin v dané oblasti a to skupin podobného původu, sousedských a příbuzných.

2.2.3 Cílové skupiny – adresáti lobbingového nátlaku

Hlavní podmínkou vedoucí k realizaci stanoveného cíle je přesná identifikace všech příslušných článků rozhodovacího procesu – všech zúčastněných osob a jimi tvořených skupin, ale také všech byrokratických institucí, které se podílejí na onom rozhodnutí klíčovém pro danou zájmovou skupinu.

Identifikace cílové skupiny lobbingu (adresáta lobbingové kampaně) by měla být precizní, průhledná, komplexní a dynamická. Celková procedura spojená s identifikací adresáta lobbingové kampaně obsahuje následující etapy:

- **Vymezení problému, který se má řešit – vymezení předmětu potenciálního lobbingového konání.** To znamená precizně i celkově charakterizovat plánovaná legislativní řešení, která se dotýkají zájmů skupiny. Ta, která jsou ohrožením stability i existence, stálosti společenských institucí, rovnovážnosti sil společenského systému, bezpečnosti osobního i společenského, veřejného pořádku, vytváření příznivých podmínek intelektuálního rozvoje, atd. Řešený problém je třeba vidět objektivně a reálně, bez zbytečného zveličování. Jednotlivé alternativní řešení je třeba podložit fakty, kalkulou a osobnostními charakteristikami.
- **Zaujmutí stanoviska k problému – ohrožení osob nebo celé rozhodovací struktury, do jejichž kompetencí náleží i řešení daného problému ve formě schválení odpovídajícího právního aktu.** V praxi by tato činnost měla být doprovázená plným rozpoznáním legislativních procedur, osob a institucí, které se účastní v různých rolích v různých etapách na přijímání rozhodnutí. Tento specifický monitoring zákonodárského prostředí by měl ve výsledku poskytnout plnou personální a institucionální informaci o jednotlivých členech, kteří jsou angažováni v přípravě aktů, norem, ustanovení, ve vytváření názorů a v jejich ověřování nebo konečně i v jejich schvalování.
- **Setřídění osob a institucí podle toho, zda patří mezi příznivce našeho zájmu či patří ke skupině odpůrců.** Jde tedy o zhotovení dvou seznamů. První seznam obsahuje potencionální přátele a advokáty našeho zájmu a naopak druhý je seznamem oponentů a nepřátel. Tyto osoby a instituce by se měly ještě dále setřídít podle jednotlivých etap legislativní procedury. V každé etapě je nutno detailně a jmenovitě charakterizovat všechny podporné, současné i budoucí pracovníky a úředníky, kteří stojí na straně našeho zájmu, ale stejně tak i všechny osoby nepřátelské, osoby s protichůdnými názory či osoby zastupující jiné zájmové skupiny. Rovněž je vhodné věnovat pozornost neutrálním skupinám a způsobům jak je získat.

- **Ustavení hlavních i pomocných orgánů s kompetencemi přesně odpovídajícími předmětu našeho lobbování.** V praxi to pak znamená vymezení kolegiálních orgánů, které budou přichystávat projekty nezbytné k zákonodárnému aktu, konzultovat je a opravovat až do té doby, než budou předloženy ke schválení. Takovými orgány jsou různé komise tvořené v rámci parlamentu, senátu nebo jiných ústředních institucí.
- **Definování všech důležitých prostředí, kde se tvoří názory (mimo samotných rozhodovacích orgánů), které jsou přímo nebo zprostředkovaně zainteresovány na řešení problému a mají tu moc zveřejňovat jak pozitivní, tak negativní názory po celou dobu trvání kampaně.** V takovýchto prostředích je třeba rozeznávat skupiny spolupracující, skupiny z branže, oblastní skupiny a také skupiny konkurenční.

Po podrobné identifikaci adresáta lobbingu může odstartovat sběr informací – získávání argumentů a odpovídajících metod jejich předávání (s využitím nátlakové skupiny) k formálně rozhodujícím institucím. Podle typu adresáta je třeba k těmto adresátům přiřadit vhodné nástroje, prostředky a metody působení, také však je nutné použít správné informace a přesvědčovací argumenty.

2.2.4 Druhy lobbingu

S ohledem na použitý styl a prostředky rozeznáváme **lobbing „divoký“** zvaný také amatérský, **lobbing „ad hoc“** a **lobbing profesionální**. První z jmenovaných obsahuje nátlak, který je uskutečňován prostřednictvím individuálních zprostředkovatelů. Jde o nátlak neformálních skupin využívajících nelegálních a neetických prostředků. Představitelé takovýchto praktik nazýváme jako pseudolobbisty, jsou to osoby pohybující se na hranici práva a někdy i za ní.

Mezi charakteristické prvky **divokého lobbingu** patří:

- Využívání nepodložených informací.
- Využívání materiálních „podpor“ – korumpování oprávněných osob, expertů.
- Využívání přátel, podniku, rodiny jako hlavního prostředku k prosazení názoru.
- Uzavírání směnných transakcí typu: „něco za něco“ čili „obchod s vlivy“.
- Využívání organizačních a procedurálních děr v administrativních orgánech státu – zneužívání právních mezer.
- Využívání radikálních prostředků nátlaku a společenského vydírání, aby bylo dosaženo balíku rozhodnutí vhodného pro činitele nátlaku (hovoříme o tzv. „partyzánském“ nebo „kovbojském“ lobbingu).
- Využívání cíleného uvádění protivníka v omyl, využívání technik „informačního šumu“.

Lobbing typu „ad hoc“ nebo jinak lobbing sporadický je užíván jen v určité situaci, pouze objeví-li se náhlá potřeba použít těchto praktik. Realizovaný je zpravidla přes osoby, jejichž hlavní činnost je zcela odlišná od lobbování a které jsou pro toto využity pouze dočasně.

Lobbing profesionální, jak sám název napovídá, provozují osoby, které se lobbováním živí. K dosažení požadovaného cíle využívají poznatků z „public relations“ nebo z marketingu. K charakteristickým znakům profesionálního lobbingu můžeme zahrnout následující vlastnosti:

- Jednotlivé činnosti mají strategický i operativní charakter a jsou vzájemně zkoordinovány.
- Lobbování je realizováno prostřednictvím profesionálního lobbisty nebo s využitím specializovaných lobbingových firem.
- Činnosti jsou realizovány společně s organizačně vyčleněnými jednotlivci firem, či s takovými svazky, seskupeními nebo s celými společenskými organizacemi.
- V činnosti je využíváno nejaktuálnějších informací, informací ověřených a věrohodných.
- V činnosti jsou zohledňovány názory nebo expertízy uznávaných odborníků, poradních institutů.
- Činnost je metodická, systematická, plánovaná.

Analogicky jako marketingové strategie lze i lobbing rozčlenit na **ofenzivní a defenzivní**. Kritériem pro třídění je definovaný cíl. U ofenzivního lobbingu je to útok. Ofenzivní lobbing je odhodlán zamezit realizaci projektu, který by mohl mít negativní vliv na zájmy skupiny. U defenzivního lobbingu je cílem obrana. Defenzivní lobbing se snaží pomáhat a podporovat projekty, které mají pozitivní vliv na zájmy skupiny. Cílem činnosti ofenzivního lobbingu je zablokování legislativního procesu nebo učinění kroků, které povedou k takové změně projektu, s níž bude skupina spokojena. Jediným prostředkem k realizaci takového cíle je koncentrace, aktivní činnost spočívající ve včasné identifikaci ohrožení a jeho „zneutralizování v počátku“. Strategií defenzivního lobbingu je využívání výhodných situací, které chrání a udržují do té doby zažité způsoby myšlení a závazná zákonodárná rozhodnutí. Jde o lobbingové chování využívané ve chvíli, kdy opoziční zájmové skupiny projevují odpor k současné situaci. Směřují k obraně existujícího „status quo“.

Důležité je také rozčlenění na **lobbing bezprostřední a lobbing zprostředkovaný**. Lobbing bezprostřední je založen na přímém kontaktu decizora s lobbující osobou, jde o typ „tváří v tvář“. Tato forma lobbingu je nejúspěšnější, ale také nejtěžší. V praxi je k realizaci této formy využíváno dvou metod. Metoda „umělce“ (koncentrace činností do proniknutí do prostředí decizora, jehož cílem je využívání blízkých osob) a metoda „datla“ (rozsáhlá informační a promoční činnost využívající aktivitu vlastních členů a sympatizantů organizace).

Vzhledem k charakteru prezentované myšlenky a vzhledem k vytouženému cíli můžeme rozdělit **lobbing na hospodářský a politický**.

Hospodářský lobbing využívá ke své činnosti a sám směřuje ke:

- Kontaktům s hospodářskými elitami a vedoucími skupinami v daném odvětví.
- Kontaktům se společenskými i samosprávnými organizacemi, se spolky expertů a s představiteli médií.

- Znalostem v oblasti public relations. Zde by měl být zaměřen na vytváření pozitivního a průhledného obrazu podniku (zájmové skupiny) v prostředí, kde se rozhoduje.
- K získání informací o stavu hospodářství uvnitř i vně státu, informace o jednotlivých odvětvích a branžích.
- Pomoci v oblasti restrukturalizace a privatizace.
- Sbližování práva s právními předpisy EU.
- Vlivu na legislativní směřování hospodářského a společenského zákonodárství země.

2.3 Tvorba rozhodnutí a plánování politického programu

Pokud se budeme pro účely výkladu držet zjednodušené koncepce „politického cyklu“ (viz kapitola 1), pak je přijetí rozhodnutí procesem, který následuje po stanovení politické agendy a předchází fázi implementace. Jinými slovy, již je dosaženo shody na tom, co je problém a v čem přesně spočívá, a jde o výběr varianty jeho řešení, resp. o vytvoření politiky ve smyslu programu řešícího problém. Ten je potom implementován. Necháme pro tuto chvíli stranou rozdílné nuance obsažené v různých teoretických přístupech⁴. Zaměříme se na dvě relativně samostatná témata: 1) teoretické koncepty samotného rozhodování a 2) praktické aspekty přijímání politických rozhodnutí a tvorby politického programu.

2.3.1 Modely tvorby rozhodnutí

Modely politického a programového rozhodování se začaly rozvíjet koncem 50. let. Tento proces lze charakterizovat dvěma fázemi. V první fázi převažovala nesmiřitelná stanoviska představitelů jak racionalistického, tak inkrementalistického pojetí. Koncem 70 let začala druhá fáze, ve které většina autorů usiluje o hledání „střední cesty“, která bude využívat silných stránek obou přístupů.

Racionalistický model tvorby rozhodnutí

Formování této teorie je spojováno s pracemi M. Webera a H. Fayola. Je zřejmé, že racionalistický model primárně vychází ze zkušeností při studiu soukromých ziskových i byrokratických státních organizací. Obvykle je tento model členěn na 4 fáze:

- proces hledání cílů;
- formulace cíle;
- výběr alternativních strategií k dosažení cíle;
- evaluace výsledků.

Racionální rozhodování je založené na úplnosti a komplexnosti informací. Na potíže se zajištěním dostatečného množství informací poukazovali i zastánci tohoto modelu

⁴V racionalistickém přístupu je proces tvorby rozhodnutí oddělen a předchází fázi implementace. Institucionální přístupy považují rozhodování jako součást implementačních aktivit, protože ve fázi implementace může dojít k významné úpravě původních cílů a rozhodnutí.

Racionalistický model tvorby rozhodnutí

a přicházejí s ideou tzv. ohraničené racionality rozhodování (H. Simon). Rozhodování je zde definováno jako racionální volba alternativ, které vedou k dosažení cíle. V souvislosti s uskutečněním volby jsou zde 4 skupiny problémů:

- **organizace nejsou homogenní jednotky, protože hodnoty organizace mohou být odlišné od hodnot jedinců v organizaci.** V konceptu ohraničené racionality se rozlišuje rozhodnutí, které je organizačně racionální a individuálně racionální;
- může docházet k rozdlům v cílech a hodnotách mezi těmi, kteří rozhodují a mezi těmi, kteří rozhodnutí realizují. Výsledky proto nemusí odpovídat plánovaným cílům;
- proces rozhodování se často děje v podmínkách nedostatečné informovanosti. Organizační racionalita by měla být zdokonalována zaváděním lepších informačních, kontrolních a hodnotících systémů;
- v organizacích je často velmi obtížné odlišit od sebe prostředky a cíle, fakta a hodnotové skutečnosti, stávající stavy od požadovaných, přičemž v teoretickém modelu se s takovým rozlišením počítá.

Model ohraničené racionality předpokládá, že je možné tyto problémy omezit na přijatelnou míru a tím zajistit, že rozhodování bude mít uspokojivé výsledky. Tento model významně ovlivnil teorii i praxi managementu v posledních 30-ti letech. Nepochybně byl inspirující i pro rozvoj ekonomických teorií – vidíme zde společné prvky např. s teorií veřejné volby. . .

Inkrementalistický model rozhodování⁵

Inkrementalistický model rozhodování

Představitelem kritiky racionalistického modelu, vzhledem k jejich možnosti uplatnění v politickém procesu, je Ch. Lindblom, který navazuje na výčet nedostatků racionalistického modelu, které uvedl H. Simon a dále jej rozšiřuje. LINDBLOM (1993) uvádí následující námitky:

- nedostatek adekvátních informací a poznatků;
- přísné rozdělování mezi cíli a prostředky je příliš rigidní, v administrativních procesech jsou často prostředky a cíle voleny současně a rovněž je často porušena vazba mezi prostředky a cíli;
- racionalistické modely nezohledňují vliv politických faktorů, které mohou omezovat možnost volby mezi variantami;
- považuje racionalistické přístupy jako nereálné z důvodů nedokonalosti ve stanovování cílů a nesystematičnosti hodnocení. Výsledkem je, že většina rozhodnutí v demokratickém systému má neočekávané důsledky;
- kritizuje racionalistický model jako nepraktický a prisvojující si jediný přístup k poznání a rozhodování.

Na základě těchto námitek navrhl Lindblom vlastní koncepci, kterou nazval „nějak si poradit“ (*muddling through*) nebo „nespojité postupné změny“ (*disjointed incrementalism*). Vychází z předpokladů, že každodenní politika nezačíná u přesné

⁵Podle některých autorů není inkrementalistický model kvalitativně odlišný a jedná se jen o zjednodušení modelu ohraničené racionality H. Simona.

definovaného cíle, ale utváří se v konkrétních politických situacích. Konkrétní politické situace významně ovlivňují rozhodování jednotlivých aktérů. Z toho plyne, že proces tvorby cílů a rozhodování je postupný, přičemž změny jsou malé a v průběhu procesu může dojít i k zásadním změnám cílů.

Kritika tohoto modelu upozorňuje, že tento přístup má úspěch pouze v případech kdy jsou problémy, které jsou předmětem rozhodování, v podstatě stabilní. Další námitkou je, že inkrementalismus je nákladnější, protože díky postupnosti rozhodnutí, je řadu z nich potřeba po čase revidovat. V diskusi, která byla k této metodě, byly identifikovány následující typy analýzy inkrementálního rozhodování:

- aktér dělá postupné kroky a rozhoduje se metodou pokusu a omylu;
- typ rozhodování, které probíhá jako postupný proces adaptace na politické podmínky;
- teorií inspirované intervence, které vyvolávají malé experimentální změny.

Model normativního optima

Tento model představuje tzv. třetí cestu⁶. Tato koncepce tvorby politických programů bere ohled na vliv neracionálních faktorů na proces politického rozhodování. Doporučuje využívat racionalistických postupů, ve zjednodušené podobě, při tvorbě základních cílů a směrnic programu nebo na např. očekávané mzdové náklady. Model přikládá poměrně značný důraz na intuici a zkušenosti rozhodovatelů.

2.3.2 Rozhodování a tvorba politických programů v praxi

V praktické rovině se setkáváme s politickými programy nejčastěji jako s programovými dokumenty politických stran (v literatuře za kapitolou uvádíme několik odkazů na programové dokumenty parlamentních stran dostupné na internetu. . .). Zejména jde o volební programy, dlouhodobé programy schvalované vrcholnými stranickými fóry (sjezdy, stranickými konferencemi), resp. programové dokumenty k různým oblastem (zdravotnictví, venkov, bezpečnost, . . .).

Strany při tvorbě programových dokumentů používají buď vlastní členů a tvoří svou vlastní infrastrukturu (typicky tzv. odborné komise), nebo si mohou případně určité části návrhu programu nechat zpracovat externími odborníky. Poměrně obvyklé je i interpersonální propojení mezi zájmovými skupinami a členy politických stran. V takových případech politická strana může přejímat koncepční podklady zpracované odborníky, případně i částečně iniciovat směr a formy navrhovaných řešení.

Poznámka:

Výrazně odlišnou pozici má obvykle politická strana, která v dané chvíli vládne – její koncepční a analytická kapacita je dočasně rozšířená o nemalý potenciál aparátu státní správy. Tato situace však pro politické strany není prosta rizika – sladování zájmů členů a podporovatelů, případně voličské základny a zájmů státního aparátu je dosti obtížné a vrcholní politici (typicky v pozicích ministrů) si patrně mohou někdy připadat jako mezi mlýnskými kameny. Složitost takové situace se stupňuje,

⁶Autorem této koncepce je Y. Dror.



je-li strana nucena vládnout v koalici s jinými, programově odlišnými stranami. Koneckonců, příkladem může být pád vlády V. Špidly v roce 2004.

Úspěch politického programu závisí na mnoha faktorech, v jistém smyslu je to s ním stejné, jako s každým jiným zbožím. Vedle užité hodnoty záleží na obalu, reklamě, formách prodeje a pochopitelně ceně.

„Užitnou hodnotou“ je zde skutečnost, zda navrhovaná politika je schopna řešit společenský problém, resp. uspokojit nějaký relevantní zájem. To je více méně otázkou kvalifikovanosti a informovanosti tvůrců, předkladatelů. Předpokládá to dostatečnou informovanost co do znalosti existujícího stavu, tak i kauzálních vztahů. Ovšem vzhledem k tomu, že v oblasti veřejné politiky v podstatě neexistují problémy, které by měly pouze technickou, manažersko-ekonomickou stránku, nýbrž mají primárně politický (zájmový) a ideologický (hodnotový) charakter, neměl by smysl program, který by od počátku nebyl koncipován jako průchodný **procesem politické podpory**. Racionalita politického programu spočívá ve schopnosti být prosazen, anebo alespoň získat podporu pro stranu tak, aby mohla prosadit případně jiné své politiky. Kvalifikovanost tvůrců politického programu tedy vyžaduje i schopnost odhadnout voličskou podporu, spojenecké zájmové skupiny, hlavní oponenty atd. a eventuelně přizpůsobovat obsah politiky tak, aby se zvýšila podpora a snižoval se odpor.

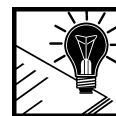
Patrně nejzajímavějším aspektem analýzy politických programů a politického rozhodování je vztah mezi zájmem politické strany získat svým programem další voličskou podporu (a tudíž v podstatě nabízet to, co lidé chtějí) a mezi zájmem uspokojit zájmy své, svých členů a existujících stoupenců, resp. mít v programu to, co prostě považuje strana za „správné“, čemu věřím, co odpovídá převažujícímu světonázoru a ideologii dané strany. Politikové jsou na tom v této situaci podobně jako investor volící mezi bezprostředním užítkem a rozkoší z okamžité spotřeby (. . . prosadit něco, co chci) a možným (větším) budoucím užítkem z výnosů investice (získat moc tím, že prosazují něco, co chce většina). Obecně se soudí, že politici spíše upřednostňují touhu zavděčit se voličům (viz např. základy veřejné volby v učebnicích veřejné ekonomie a veřejných financí, Musgrave, Stiglitz, . . .). Některé příklady z praxe kolem nás však nasvědčují tomu, že tomu tak nemusí být vždy (např. odpor politiků obnovit trest smrti). Každopádně je to nepochybně i v konkrétní denní praxi oříšek.



Shrnutí kapitoly

Kapitola vám představila problematiku lobbingu, který je úzce spjat s teoriemi, které zohledňují zájmové skupiny. Vznik, zrání i vývoj sociálního problému je rovněž jedním z aspektů, na které zájmové skupiny reagují a sociální problém může být i příčinou jejich vzniku. Součástí kapitoly byla i problematika plánování i realizace politického programu, zde je nezbytné, aby si čtenář vytvořil vlastní názor studiem aktuálních politických i volebních programů. Rovněž v seznamu doporučené literatury lze hledat další inspiraci, pokud vás tato oblast zaujala.

Otázky k zamyšlení



1. Které zájmové skupiny v rámci České republiky považujete za dostatečně silné, aby mohly ovlivnit tvorbu politiky? Pokuste si vybavit nějaké konkrétní příklady situací, kdy k tomu opravdu došlo.
2. Zamyslete se nad tím, jaké důsledky vznikají z vytváření koalic mezi stranami, které nemají shodné základní body svých programů. Jaké byste předpokládali dopady na preference voličů?
3. K jakým důsledkům, podle Vás, povede situace, kdy se v demokratické společnosti volič vzdává svého práva volit. Některé teorie připouští, že volič se chová racionálně pokud nevyužívá svého práva volit – jsou tyto teorie opodstatněné? Jaký dopad může mít tato racionální ignorance na stabilitu demokratického systému?
4. Formulujte již existující sociální problém s tím, že se pokusíte popsat skupiny, které jsou zainteresovány na jeho řešení a jak se toto řešení realizuje.
5. Která odvětví u nás mají, podle Vašeho názoru, nejlépe propracovaný lobbying? Argumentujte svůj názor.
6. Které nástroje lobbistického působení znáte? Rozlišujte mezi divokým a profesionálním lobbyingem.
7. Jaké nástroje omezující vliv lobbyingu na rozhodování politiků a státních úředníků znáte?
8. Jaké dopady mají příliš silné lobbyingové skupiny na demokratický systém?
9. Projděte programové dokumenty alespoň tří politických stran a pokuste se je srovnat. Zaměřte se přitom zejména na to, jak se dokumenty identifikují s hodnotami (aneb co je „dobré“), co jsou hlavní body politické agendy, jak je charakterizován vztah stát a občan.
10. Zkuste promyslet následující tezi: „strany se pokouší předkládat takové politické programy, u kterých předpokládají největší voličskou podporu“. Domníváte se, že to platí zcela, částečně či vůbec ne? Proč? Argumentujte.
11. Pokuste se vžít do situace, že jste byli kontaktováni s nabídkou na externí profesionální zpracování podkladů (expertní studie) pro volební program politické strany v oblasti, ve které jste považováni za experty. Co odlišuje vaše expertní stanovisko od volebního programu? Co budete muset vzít v úvahu, abyste zadanou úlohu splnili? Jaký typ informací si vyžádáte, resp. budete hledat?
12. Je podle Vás možné aplikovat manažerské metody v oblasti veřejné správy? Vycházejte s modelu omezené racionality. Pokuste se vymezit možné překážky aplikování manažerských postupů.

Povinná a doporučená literatura

- JABLONSKI, A.: *Politický marketing, úvod do teorie a praxe*. Barrister and Principal, Brno 2006. ISBN 80-7364-011-2 (kapitola 8, str. 143).
Uvedená kapitola se věnuje lobbyingu, přičemž navazuje či rozšiřuje vaše poznatky získané četbou základního textu.



- POTŮČEK, M. A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005, ISBN 80-86429-50-4 (kapitoly 3, 9).

Doporučené kapitoly souvisejí s problematikou tvorby politiky a představují vám rozšiřující pohled na danou problematiku. Jejich studium by vám mělo umožnit lépe zodpovědět na některé otázky k zamyšlení.

- Internetové stránky politických stran a vlády ČR.

Měli byste se seznámit s aktuálními volebními i politickými programy jednotlivých stran či vlády. Samostatné kritické zamyšlení v komparaci s teoretickými poznatky, které máte by vám mělo umožnit lépe pochopit souvislosti mezi teorií a praxí ve veřejné politice.

Příloha – zadání POT č. 1

POT č. 1 svými tématy pokrývá rozsah kapitol 1–3 a jeho cílem je prohloubit vaše znalosti ve vybrané oblasti učiva a především vás podnítit k zamyšlení a formulaci vlastního názoru na předkládaný problém. Zpracovaný POT bude podkladem k diskusi u ústní zkoušky.



Náležitosti práce:

- Rozsah: 10–12 stran, řádkování 1,5
- Náležitosti: citace i literatura dle normy (viz např. studijní katalog)
- Téma: Vlastní (po schválení) nebo z nabídky
- Termín odevzdání: min. 14 dní před zkouškou a je nutné abyste si ověřili, že POT obdržel hodnocení „splněno“ a není tedy nutné jej opravit či doplnit.
- Forma odevzdání: online studium
- Formát: word
- Časová náročnost: 34 hod

Níže jsou uvedeny příklady témat, avšak můžete po dohodě s vyučujícím předložit i téma vlastní. Podstatné je, že **smyslem POTu není opsat již známé informace, ale k již existujícím informacím zaujmout vlastní stanovisko**. Při zpracování POTu tedy neopisujete známé texty, ale odkažte se na ně a k těmto informacím zaujměte vlastní stanovisko, které podložíte odbornými argumenty. K tomu by vám měly napomoci znalosti získané studiem tohoto předmětu. Je však velmi důležité uvědomit si, že v oblasti veřejné politiky je mnoho odpovědí na normativní otázky dáno především východisky různých ideologií. Budete-li například hodnotit volební program KSČ můžete jej jednak zkoumat z hlediska teoretických nároků např. na stanovování cílů, ale současně je nutné abyste zaujali i vlastní názor na předkládaný program. Váš vlastní názor bude logicky korespondovat s vašimi osobními preferencemi – a tyto preference nikdy nebudou předmětem hodnocení. Důležité však je, abyste svůj názor nejen prezentovali, ale i pokusili se jej vyargumentovat (tedy obhájit).

POTy, které budou kompilátem, aniž by bylo možné identifikovat vlastní přínos studenta nebudou akceptovány.

Příklady témat

- Horizontální a vertikální dimenze politiky a vliv tohoto přístupu na koncepci politického cyklu
- Volební systémy v reprezentativní demokracii a jejich vliv na volební výsledek (*příklad parlamentní volby z roku 2002*)
- Analýza vybraného volebního programu – ČSSD
- Analýza vybraného volebního programu – ODS
- Analýza vybraného volebního programu – KDU-ČSL
- Analýza vybraného volebního programu – KSČ
- Analýza vybraného volebního programu – Strana Zelených
- Vznik, zrání a řešení sociálního problému (*příklad*)
- Programové prohlášení vlády – *záměr* × *výsledek*

2. Tvorba veřejné politiky

- Státní příspěvky politickým stranám a hnutím a zhodnocení stávajícího systému
- Komparace programového prohlášení vlády s volebními programy stran ve vládě zastoupených.
- Na příkladu doplatků za předepisované léky identifikujte v modelu A-A-A jednotlivé aktéry, arény i agendy a jejich vzájemné vztahy (*možno zvolit jiný problém*)
- Hodnocení veřejné politiky – benchmarking
- Vybraná veřejná politika z hlediska koncepce politického cyklu
- Ideální stát – jeho činnosti a úloha (*zdůvodnění*)
- Vlastnosti stanovených cílů (teorie × srovnání s vybraným příkladem projektu nebo koncepce) a zhodnocení možnosti implementace cílů z vybraného příkladu
- Volit × nevolit? – *K jakým důsledkům, podle Vás, povede situace, kdy se v demokratické společnosti volič vzdává svého práva volit. Některé teorie připouští, že volič se chová racionálně pokud nevyužívá svého práva volit – jsou tyto teorie opodstatněné? Jaký dopad může mít tato racionální ignorance na stabilitu demokratického systému?*
- Které selhání v rámci reprezentativní demokracie považujete za významné v podmínkách ČR a proč?
- Lobbying
- Vlastní téma

- Implementace
- Projekty a stanovování cílů

3.

Realizace veřejné politiky



Cíl kapitoly

Po prostudování této kapitoly budete:

- rozumět pojmu implementace a implementační deficit;
- chápat rozdíly mezi různými přístupy ke zkoumání procesu implementace;
- umět se do jisté míry vyhnout špatně anebo nesprávně stanoveným cílům. Jak s cíli při jejich stanovení pracovat, aby byla zajištěna co možná nejlepší úroveň celého rozhodovacího procesu.



Časová zátěž

- 12 hodin



Způsob studia

Doporučujeme celou kapitolu přečíst a následně se věnovat zejména otázkám a úkolům k zamyšlení.

3.1 Implementace

Implementace veřejné politiky je zajímavý problém sám o sobě. Každý si patrně dokáže představit situaci, kdy existuje výborná, široce podporovaná veřejná politika, která má schopnost opravdu řešit společenský problém, ale z nějakého důvodu její uskutečňování vázne, věci se nedaří realizovat a věc takzvaně „zůstane jen na papíře“. Problém pak většinou spočívá ve způsobu implementace politiky. Samotný pojem lze chápat různě. Různými přístupy se zabýváme v první části. Klíčovým pojmem se pak jeví tzv. implementační deficit.

3.1.1 Pojem implementace

Pojem
implementace

Samotný pojem implementace¹ lze chápat dvěma způsoby:

- implementace jako **stav uskutečnění**, předpokládá se, že se veřejný program realizuje v rámci nějaké posloupnosti činností. Předpokládá se, že tvůrci programu mají největší vliv na cíle programu, ale jak postupně probíhají činnosti, kterými se program (politika) realizuje, jejich vliv může slábnout. Zde se primárně zkoumá vzájemný vztah mezi zamýšlenými cíli a uskutečněným stavem. Snahou je dosáhnout pokud možno co nejmenších odchylek. Např. dokonalostí informačních kanálů, organizačních struktur a kvalifikovaností realizátorů programu.
- implementace jako **proces realizace** veřejného programu je definována jako výsledek vzájemných vztahů a interakcí mezi aktéry celého procesu. Na povaze vztahů mezi aktéry pak závisí výsledky programu. V zásadě jde o to, že implementace je součástí samotného programu. Počítá se s ní jako s fází, která umožní modifikovat výsledky, resp. dosažené cíle.

¹Zpracováno podle WINKLER, J.: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno 2002

Způsobů implementace existuje celá řada a nelze dopředu rozhodnout o tom, které pojetí je funkčnější a lepší, to závisí na konkrétní situaci.

Přístupy k implementaci

K implementaci, jako **procesu realizace** politického programu, se přistupuje z hlediska různých názorů a pojetí řadou způsobů. Je možné přistupovat k implementaci jako k²:

- úplné administraci cílů;
- managementu politického programu;
- organizačnímu rozvoji a vývoji programu;
- procesu učení se programovým postupům;
- aktivitě neformální implementační struktury;
- programovým výsledkům;
- perspektivě přístupu k programu;
- politickému symbolu;
- vyjednávání programových koalic.

Pro podrobné vysvětlení jednotlivých přístupů odkazujeme na Winkler (2002) ³

Přístupy k analýze implementačního procesu

Poměrně nezávisle na dvou přístupech k pojetí pojmu implementace se vyvíjely i dva přístupy k analýze implementace. Z hlediska vývoje se v literatuře prosazoval dříve přístup první shora-dolů (*top-down*). Od počátku 80. let minulého století se začínají procesy implementace analyzovat také metodu zdola.-nahoru (*bottom-up*). Obě tyto metody mají své přednosti a nedostatky:

Přístup shora–dolů

Analýza začíná u tvorby rozhodnutí vládních úředníků a potom hledá odpovědi na následující otázky⁴:

- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými od tvůrců rozhodnutí na „centrální“⁵ úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? To znamená, do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se přitom faktory ovlivňující implementaci oficiálního programu, stejně jako faktory a podmínky ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.

Přístup
shora–
dolů

²Rozdělení podle Lane 1987, převzato od Winkler: Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů. Brno 2002.

³WINKLER: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno 2002, kapitola 5.

⁴Rozdělení převzato od: WINKLER: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno 2002.

⁵Centrální úroveň je míněna ta úroveň, která stojí v hierarchii rozhodování nejvýše, záleží na typu a hloubce analýzy.

- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných informací.

V rámci výzkumu, který byl proveden v 80. letech, byl identifikován soubor podmínek, který je nezbytný pro efektivní implementaci. Soubor podmínek tvoří⁶:

- Jasně a konzistentní cíle programu.
- Adekvátní teoretický kauzální model vlivu (*impact-model*).
- Právně strukturovaný implementační proces.
- Angažování, s programem loajální a kompetentní úředníci.
- Podpora zájmových skupin a politických autorit, politická legitimita programu.
- Stabilita sociálně ekonomických podmínek, jejich změny, které nenarušují podstatně politickou podporu nebo kauzální model.

Podmínky lze dále rozdělit do dvou skupin. První tři podmínky jsou pod vlivem vlastního politického rozhodování, druhé tři podmínky jsou z velké části ovlivněny sociálním, ekonomickým a politickým tlakem během procesu implementace. Uvedené podmínky byly posléze podrobeny testování jejich možností skutečného naplnění. Za hlavní slabou stránku bylo označeno, že zejména první podmínka jasných a konzistentních cílů bývá velmi často nesplněna. V průběhu implementace jsou cíle často protichůdné (např. cíl minimalizovat náklady a současně poskytnout službu v nejlepší dosažitelné kvalitě apod.).

Dalším nedostatkem je skutečnost, že vytváření politického rozhodnutí na centrální úrovni mají tvůrci těchto rozhodnutí tendenci podceňovat vliv dalších aktérů na proces implementace. Tento přístup má rovněž sklon opomíjet iniciativy ze strany nižších úředníků a případně soukromého sektoru. Tyto iniciativy a vlastní vliv úředníků na nižší úrovni procesu implementace je v zásadě vnímán jako překážka.

Posledním zásadním nedostatkem je, že metoda „shora–dolů“ je jen obtížně uplatnitelná tam, kde centrální úroveň chybí, nebo na rozhodování má vliv skupina činitelů na centrální úrovni, přičemž žádná tato skupina nemá převažující vliv. Rovněž striktní oddělování fáze rozhodování od fáze implementace je v praxi velmi sporné.

Nicméně i přes uvedené nedostatky se tento postup jeví jako vhodný například tam, kde cílem analýzy je zjistit výhradně efektivnost programu nebo v oblastech, kde je dominantní jeden veřejný program. Stejně tak může být přístup shora–dolů použit tam, kde existuje jednoznačná legislativa a tam kde jsou v rámci výzkumu zjišťovány spíše průměrné výsledky před regionálními odlišnostmi.

Přístup zdola–nahoru

Přístup
zdola–
nahoru

Tato metoda se zaměřuje, jako protiklad k metodě shora dolů, na jednotlivé politické aktéry a jejich vliv na úspěšnost implementace. Tento přístup vychází z⁷:

- Identifikace sítě účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech.

⁶Rozdělení podle SABATIER a MAZMANIAN (1980).

⁷Rozdělení převzato a upraveno od: WINKLER: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno 2002.

- Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.
- Využití zjištěných kontaktů jako prostředku pro identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění vládních i nevládních programů.

Tato metoda při analýze nezačíná vládním programem, ale problémy, které jednotliví aktéři pocítují a strategiemi vytvořenými pro jejich řešení. Tento přístup umožňuje zjišťování všech účinků programu, jinak řečeno nekonfrontuje výsledek pouze s výchozími cíli.

Slabou stránkou tohoto přístupu se může stát přílišné přeceňování vlivu jednotlivých aktérů a periferie (ve vztahu k centru). Centrální instituce skrze naplňování vlastních cílů mají silnou schopnost ovlivnit okolní prostředí např. určováním legislativního rámce, pravidel financování apod.

Přístupu zdola-nahoru je rovněž vyčítána neschopnost vyjít z explicitní teorie faktorů ovlivňujících implementaci veřejného programu. Použití této metody by mělo být výhodné tam, kde se na implementaci programu podílí větší množství mocensky nezávislých institucí, případně tam, kde neexistuje jednoznačná legislativní úprava daného politického procesu.

Teoretické modely implementace⁸

Výše uvedené přístupy k procesu implementace, jsou přístupy, které jsou prakticky aplikovatelné. Teoretické modely implementace vycházejí ze základních možných přístupů k implementaci. Tyto modely úzce souvisí s teoriemi o roli státu.

Teoretické
modely
implementace

- *Autoritativní model* – spoléhá především na nástroje řízení jako jsou směrnice, nařízení, plánování, hierarchická struktura apod.
- *Participativní model* – klade důraz na nepřímé nástroje řízení jako např. stanovování cílů, spontánnost, vzdělávání, vyjednávání apod.
- *Model koalice účastníků* – vychází z představy plurality „hráčů“, kteří se podílejí na aktualizaci konkrétní politiky a kteří spolu komunikují, vyjednávají, dosahují kompromisů, ale kteří současně sdílejí společný soubor hodnot a snaží se dosáhnout stejných cílů.
- *Nekonečně se učící model* – jeho podstatou je představa, že k optimálnímu řešení se dospívá postupně formou kroků, ve kterých jsou cestou pokusů a omylů zlepšovány metody a techniky určené k dosažení cíle.

3.1.2 Implementační deficit

Pod tímto pojmem lze chápat rozdíly mezi původně koncipovanými cíly a účely veřejné politiky a dosaženým stavem. Jinak řečeno výsledky mohou být zcela odlišné od očekávaných. Příkladem může být například taková reforma veřejné správy, která si klade za cíl zkvalitnit úroveň poskytovaných služeb a snížit počet úředníků – přičemž výsledkem reformy je nárůst počtu úředníků při stejné kvalitě poskytované služby. Implementační deficit může existovat i v otázkách naplnění politických programů jednotlivých stran, případně programového prohlášení vlády. Součástí implementačního deficitu může být i skutečnost, že cíl byl sice naplněn, ale s překročením

⁸Rozdělení podle: POTŮČEK M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha 2005

přidělených kapacit. Příklady implementačního deficitu mohou být v podmínkách České republiky snadno nalezeny.

Příčin vzniku implementačního deficitu může být celá řada. V první řadě může jít o nedostatky vycházející ze špatného definování cíle, špatných hypotéz (příliš vysoká očekávání). Potom může logicky dojít k nenaplnění těchto cílů a tím pádem ke vzniku deficitu. Druhá oblast příčin implementačního deficitu leží v samotném procesu realizace původního záměru. Tento proces je ovlivňován aktéry, tedy těmi, kteří činí rozhodnutí i těmi, kteří jsou objektem těchto rozhodnutí. Tito aktéři svými jednáním (například sledováním vlastních cílů, které jsou v rozporu s původní vizí) mohou ovlivnit celkový výsledek. Jako třetí skupinu faktorů, které mohou ovlivnit výsledek a případný vznik implementačního deficitu lze označit vnější vlivy, které leží mimo aktéry ovlivnitelnou oblast (například nesplnění programu, který má za cíl snížit negramotnost ovlivní vypuknutí občanské války).

Jednotlivé příčiny se samozřejmě mohou vyskytovat jednotlivě, ale i ve vzájemných vazbách. Identifikace příčin vzniku implementačního deficitu je poté předmětem další analýzy a jejich poznání je žádoucí pro snížení rizika opakování tohoto jevu v dalších programech s podobným zaměřením.

3.2 Projekty a stanovování cílů

V předchozích kapitolách jsme často používali pojmy jako projekty, politické programy apod. Pro účely analýzy veřejných politik je pochopení těchto pojmů důležité, a to zejména v kontextu fungování veřejného sektoru. Tzv. projektové financování je kupříkladu považováno za jednu z podmínek dosažení vyšší míry efektivnosti při vynakládání veřejných finančních prostředků. Proč? V čem spočívá podstata obecně projektového přístupu? Pochopení těchto otázek je předpokladem jak pro zvládnutí tvorby politických programů, které jsme se věnovali v minulých kapitolách, tak i pro jejich implementaci a hlavně hodnocení (evaluaci), o kterých pojednávají kapitoly následující.

3.2.1 K vymezení pojmu

Projektový přístup

Projektový přístup se snaží sledovat **účel, cíle a finální efekty vynakládání zdrojů**. Právě k nim (a ne např. k provozním potřebám nějaké instituce) jsou pak vztaženy odpovídající náklady. Při rozhodování o drtivé většině celkového objemu veřejných prostředků se u nás (zatím) většinou uplatňuje **resortní a institucionální přístup**. Cílem tohoto přístupu je zjednodušeně vyjádřeno „profinancovat“ chod konkrétních organizací a institucí, které mají za úkol vykonávat potřebné činnosti. Pod pojmem projekt pak v této situaci bývá chápána především konkrétní rozvojová aktivita, něco nového, většinou investice nebo vytvoření nové organizační struktury.

Veřejný projekt

Pod pojmem **veřejný projekt** lze chápat jakékoliv aktivity, činnosti, či úkoly, které se plánují a probíhají v rámci veřejného sektoru, a k jejichž financování jsou použity veřejné rozpočty. Jinak řečeno veřejný projekt je možné chápat jako návrh systémové alokace veřejných zdrojů.

Klíčovým momentem uplatňování projektového přístupu je **formulace očekávání**, kterých má být prostřednictvím projektu dosaženo. Vyjádření účelu vynakládání prostředků, resp. cílů, kterých má být dosaženo, je těžší, než by se na první pohled mohlo zdát. Řada veřejných statků a služeb poskytovaných občanům veřejnou správou má nehmotný charakter a extrémně obtížně se dají kvantifikovat užítky, které přinášejí. Cíle projektů by naproti tomu měly být stanoveny maximálně konkrétně a měl by se dát kvantifikovat stupeň jejich dosažení.

3.2.2 Stanovení cílů projektu

Co vzít v úvahu, abychom se pokud možno vyhnuli špatně anebo nesprávně stanoveným cílům? Jak s cíli při jejich stanovení pracovat, abychom zajistili co možná nejlepší úroveň celého rozhodovacího procesu?

Preciznějšímu vymezení cílů pomáhá, pokud jsou při identifikaci problému nalezeny odpovědi na tyto otázky: Co je příčinou daného stavu? (Jednorázová živelní pohroma, dlouhodobé zanedbávání, nedostupnost finančních prostředků, nedostatečná kvalifikace pracovníků, špatná motivace, . . . ?) Jaké jsou jeho důsledky? (Hrozí akutní „katastrofa“, rozsáhlá škoda, silné znepokojení a nespokojenost občanů, právní postih ze strany státních orgánů, náhrada škody soukromým subjektům, . . . ?) Jaká je jeho tendence? (Zlepšuje se, zhoršuje či zůstává stejný?) Je potřebné danou problémovou situaci řešit? Nelze předpokládat, že se automaticky upraví?

Výsledkem takové analýzy bývá celý soubor cílů, který je třeba zpravidla dále vymežit a precizovat. Je to významné zejména z důvodů **vyhodnocování úspěšnosti rozhodnutí**. Právě zde zpravidla dochází k největším praktickým obtížím.

vyhodnocování
úspěšnosti
rozhodnutí

- Definujeme cíl jako kvantitativní a kvalitativní cílový stav. Například – rozšířit dostupnou kapacitu bezbariérových bytů dané velikosti a vybavenosti o 15 %.
- Stanovíme kritéria měření cíle. Většinou je to problém u aktivit typu zvýšení bezpečnosti v obci, zlepšení dopravní obslužnosti apod.
- Provedeme verifikaci cílů, tj. klademe si otázku, zda budeme na konci schopni stanovit, nakolik bylo cíle dosaženo.
- Provedeme hierarchizaci cílů, tj. určujeme, na které organizační úrovni budou jednotlivé cíle plněny.
- Stanovíme priority jednotlivých cílů.
- Prověříme, zda jsou cíle adekvátní, tj. zda odpovídají problémové situaci, očekáváním a zda svými důsledky uspokojují relevantní zájmové skupiny, popřípadě dokonce veřejný zájem.

Podrobněji k této problematice OCHRANA, F.: *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha 2001.

3.2.3 Metody využitelné pro tvorbu nových koncepcí

Instituce veřejného sektoru, a zejména pak řídicí pracovníci ústřední státní správy, stojí často před úkolem zpracovat nové koncepce či vytvořit nové programy. Následující metody jsou vhodné pro skupinovou práci:

3. Realizace veřejné politiky

- a) Metoda brainstormingu;
- b) Metoda Delfy;
- c) Iřikavův diagram;
- d) Aplikace SWOT matice.

Metoda
brainstormingu

a) *Metoda brainstormingu* – podstatou této metody je skupinové generování nových idejí. Po definování problému je otevřena diskuze. Aby byl tento postup úspěšný, je třeba dodržet zásady vedení diskuze. Každý nápad je zaznamenán, přičemž cílem diskuze není ověřovat řešitelnost nápadů, ale pouze nápady tvořit. Po skončení diskuze se všechny zaznamenané nápady roztřídí do skupin a následně se vede druhé kolo diskuze a připomínkového řízení. Výsledkem je výběr varianty. Tato metoda by měla umožnit vznik nových přístupů a řešení. Klíčovým faktorem její úspěšnosti je formulace problému, výběr diskutujících a role „moderátora“ diskuze. Při diskuzi jsou nezbytné tyto zásady:

- Co největšího počtu nápadů.
- Zásada odloženého úsudku (zákaz kritiky vyslovených nápadů).
- Generování návazností na nápady (vzájemné se doplňování).
- Možnost vyslovení i nesmyslných nápadů.
- Vytvoření přátelské atmosféry.

Metoda brainstormingu má různé modifikace. Nejznámější z nich je brainwriting, při kterém se na přístupném místě nechá papír na který všichni členové skupiny mohou psát své náměty, číst náměty ostatních a doplňovat jejich nápady. Metodou vycházející z brainwrittingu je metoda 635. V této metodě napíše šest řešitelů na papír své tři návrhy řešení. Každý z řešitelů předá svůj list ostatním pěti a ti pak vycházejí z návrhů svých kolegů, které doplní, nebo se k nim kriticky vyjadřují. Tento cyklus se 5krát opakuje, čímž vznikne celkem devadesát námětů, které jsou následně vyhodnocovány.

Metoda
Delfy

b) *Metoda Delfy* – byla původně vyvinuta pro prognózování. Její aplikaci lze rozdělit do následujících kroků:

- rozvaha definice problému;
- převedení problému do dotazníkové formy;
- zaslání dotazníku expertům;
- vyhodnocení odpovědí – selekce shodných a odlišných názorů;
- sestavení druhého dotazníku a zaslání jej expertům.

Tento postup se může opakovat vícekrát, cílem je nalezení názorových shod. Pro každé kolo (obvykle bývají doporučovány čtyři kola) se dotazník formuluje s ohledem na předcházející tak, aby experti měli možnost posoudit názory druhých, případně modifikovat názor vlastní. Dotazníky se zasílají obvykle v 1–2 měsíčním intervalu. Výstupem této metody je konečná zpráva z návrhem zpracování problému.

K dalším metodám, vycházejících z metody Delfy, patří metoda diskuze 66, která je časově méně náročná. Spočívá v tom, že šesti členné skupiny diskutují šest minut o řešení problému, přičemž výsledky diskuze jednotlivých skupin jsou analyzovány a je formulován společný závěr. Dalším přístupem je Gordova metoda, podle této

metody je vedena diskuze pouze na obecné úrovni, tak aby se podpořila schopnost asociace a kreativita. Tento přístup je velmi podobný brainstormingu.

c) *Išikavův diagram* – tento postup je rovněž znám pod názvem graf rybí kosti. Lze jej uplatnit v první fázi tvorby koncepcí. Samotný postup lze vyjádřit následovně:

Išikavův diagram

- rozvaha o problému daného stavu;
- definování důsledků daného stavu a vytvoření jejich seznamu;
- zakreslení vazeb hlavních problémových situací (žebra ryby);
- pomocí zásad brainstormingu vytvoření seznamu příčin vztahujících se k zapsaným důsledkům;
- stanovení hlavních příčin daného stavu;
- sestavení závěrečné zprávy.

Tento model se zaměřuje na kauzální řetěz příčin a následků, na jeho základě je možné vytvořit koncepci ke změně daného stavu. Nezbytným předpokladem je správná definice problému.

d) *Aplikace SWOT matice* – výchozím krokem je analýza existujícího stavu. V rámci této analýzy se identifikují vnitřní silné stránky (strength), to jsou zejména lidské, věcné a finanční zdroje. Dále se identifikují vnitřní slabé stránky (weakness), což jsou negativní faktory mající vliv na změny existujícího stavu. Vnější vlivy jsou rovněž dvojího druhu – příležitosti (opportunities) a hrozby (threats). K diskusi je vhodné předložit variantní návrhy řešení. V následující matici jsou čtyři základní strategie s odlišnými koncepčními cíli.

SWOT matice

Tabulka 3.1: Matice SWOT pro formulování strategie a výběr koncepce

Vnitřní faktory	Vlastní disponibilní prostředky a možnosti k úspěšné realizaci koncepce (S)	Vnitřní negativní faktory, které mohou negativně ovlivňovat realizaci koncepce (W)
Vnější faktory		
Vnější pozitivní faktory potenciálně působící na realizaci koncepce (O)	Koncepční strategie typu „maxi-mini“ SO strategie	Koncepční strategie typu „mini-maxi“ WO strategie
Vnější negativní faktory potenciálně negativně ovlivňující koncepci (T)	Koncepční strategie typu „maxi-maxi“ ST strategie	Koncepční strategie typu „mini-mini“ WT strategie

Pramen: OCHRANA F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru* (2002)

Shrnutí kapitoly

Tato kapitola vám představila pojem implementace jako fázi politického cyklu. Implementace je tou fází politického cyklu, kdy záměry převádějí ve skutečnost a realizují se stanovené cíle. V této fázi tedy může dojít odchylení od původně stanovených cílů, tedy ke vzniku implementačního deficitu.

Druhou částí kapitoly bylo pak představení problematiky projektů metod, které mohou být využity při tvorbě nových koncepcí.





Otázky k zamyšlení

1. Zkuste charakterizovat hlavní praktické překážky implementace veřejných politik. Zkuste si vzpomenout na reálné příklady problémů spojených se realizací veřejných programů. . .
2. Zkuste se nad konkrétním případem určité veřejné politiky (např. školská, zdravotní, daňová, sociální, bytová. . .) zamyslet nad tím, jestli u nás lze hovořit o tom, že by některý z teoretických modelů implementace převažoval. Argumentujte svůj názor.
3. Z čeho všeho může pramenit implementační deficit? Zkuste najít co nejvíce příčin.
4. Jak by podle Vás šlo „měřit“ implementační deficit. Jak zde rozlišit, zda šlo o politiku, kterou implementovat prostě nešlo (byla „špatně vytvořena“), či zda byl špatně realizován proces jejího uskutečňování. . . Jinými slovy, jak se podle Vás dá určit, kdo za to může. . . ?
5. Pokud budete chtít zkoumat proces implementace v rámci reformy zdravotnictví, je podle Vás vhodnější použít metodu Shora-dolů nebo Zdola-nahoru? Zdůvodněte.
6. Brainstorming je dosti často používanou metodou. Zkuste definovat možná omezení této metody. Jaké budou podle vás největší překážky při jejich aplikování? Jinými slovy, co by měl např. manažer zajistit, aby metoda přinesla co největší výsledky?
7. Pokuste se stanovit jasné, měřitelné a verifikovatelné cíle těchto politik:
 - a) podpora rozvoje venkova;
 - b) vyšší úroveň počítačové gramotnosti;
 - c) rovnost mužů a žen;
 - d) zvýšení bezpečnosti v obci;
 - e) ochrana před alkoholismem a toxikománií.



Povinná a doporučená literatura

- WINKLER, J.: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Masarykova univerzita v Brně 2002, ISBN 80-210-2932-3.
Kniha je zcela zaměřena na problematiku implementace a z důvodu její náročnosti můžeme doporučit rovněž odborný článek: WINKLER, J.: *Implementace veřejných programů a přístupy k jejich analýze*. Sborník referátů z konference Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů. Brno 2002, ISBN 80-2102816-5, který stručnějším formou uvádí danou problematiku.
- OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress, Praha 2002, ISBN 80-86119-51-3.
Zde jsou podrobněji představeny metody tvorby nových koncepcí.
- OCHRANA, F.: *Veřejné zakázky a veřejné projekty*. Praha 1999, ISBN 80-85963-96-5.
Problematiku veřejných zakázek a jejich zadávání by měl student již ovládat z předchozího studia. Veřejné projekty jsou se zadáváním veřejných zakázek

úzce spojeny a je tedy vhodné si v případě potřeby poznatky o zadávání veřejných zakázek připomenout.

- OCHRANA, F.: *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha 2001. ISBN 80-7261-018-X.

Kniha je vhodnou a rozšiřující četbou, která pokrývá témata představená v této a předchozí kapitole a rovněž její znalost lépe napomáhá pochopení probíraného učiva.

Příloha – Case study

Vlastnosti cílů v koncepcích reformy zdravotnictví⁹

Úvod

V diskusích a sporech nad jednotlivými koncepcemi zdravotnictví či různými vizemi reformy u nás zcela převládá obsahová stránka. V centru jsou zejména otázky financování, rozsahu garantované péče, nastavení solidarity. . . Je to pochopitelné a přirozené. Tento článek si naproti tomu klade za cíl naznačit možnosti analýzy procesních aspektů reforem. Reformou se v něm zabýváme jako řízeným procesem, který realizuje (implementuje¹⁰) určitou a de facto jakoukoliv komplexně vyjádřenou představu o systematické změně, resp. o cílovém stavu konkrétní části veřejné politiky.

Úspěšnost takového procesu je chápána jako míra souladu dosaženého výsledku (po implementaci dané koncepce) s původně plánovaným stavem. Nehodnotíme samotný obsah koncepcí, nehodnotíme její zaměření, hodnoty, cíle jako takové. S využitím poznatků z oborů jako jsou veřejná politika, strategický management či management změn zkoumáme, nakolik jsou předkládané koncepce formulovány způsobem, který podporuje jejich praktickou realizovatelnost. Soustředujeme se přitom na pouhý jeden, možná ne nejdůležitější, ale zato velice názorný aspekt: u několika koncepčních reformních materiálů jsme testovali splnění podmínky existence „jasného a konzistentního cíle“ (MANZMANIAN, SABATIER, 1989).

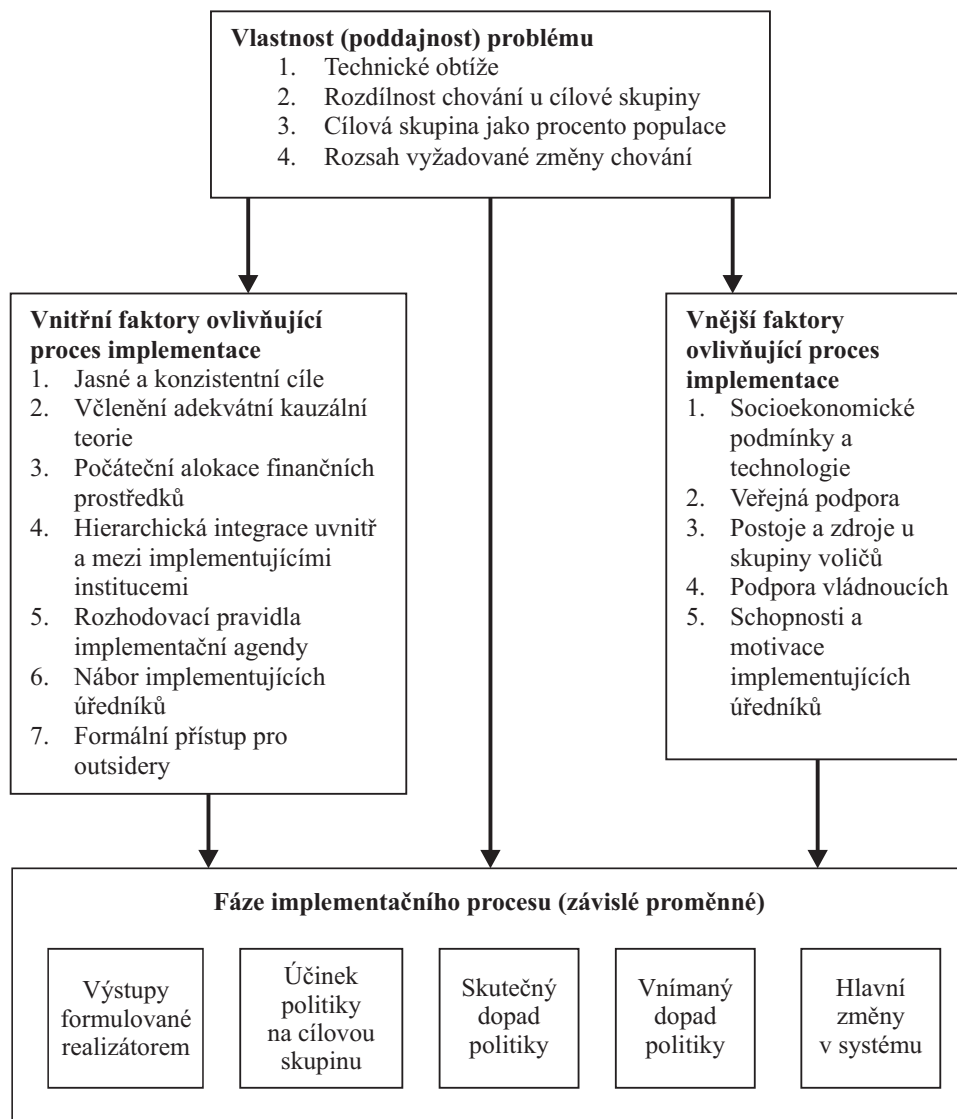
Implementační deficit

Analýzu procesních aspektů považujeme za významnou zejména z pohledu hledání příčin tzv. implementačního deficitu. Ten je chápán jako rozdíl mezi plánovaným stavem a dosaženým výsledkem (WINKLER, 2002). Příčin vzniku implementačního deficitu může být celá řada. V první řadě může jít nedostatky vycházející ze špatného definování cíle, špatných hypotéz, příliš vysokých očekávání. Potom může logicky dojít k nenaplnění těchto cílů a tím pádem ke vzniku deficitu. Druhá oblast příčin implementačního deficitu leží v samotném procesu realizace původního záměru. Tento proces je ovlivňován aktéry, tedy těmi, kteří činí rozhodnutí i těmi, kteří jsou objektem těchto rozhodnutí. Tito aktéři svým jednáním (například sledováním vlastních cílů, které jsou v rozporu s původní vizí) mohou ovlivnit celkový výsledek. Jako třetí skupinu faktorů, které mohou ovlivnit výsledek a případný vznik implementačního deficitu lze označit vnější vlivy, které leží mimo aktéry ovlivnitelnou oblast (například nesplnění programu, který má za cíl snížit negramotnost ovlivní vypuknutí občanské války). Jednotlivé příčiny se samozřejmě mohou vyskytovat jednotlivě, ale i ve vzájemných vazbách. Identifikace příčin vzniku implementačního deficitu je žádoucí pro snížení rizika opakování tohoto jevu v dalších programech s podobným zaměřením. (MALÝ, PAVLÍK, 2004)

⁹Následující text vznikl úpravou článku MALÝ, I., PAVLÍK, M.: K předpokladům úspěchu reformy. *Zdravotnictví v České republice*. Asoc. pro rozv. soc. lék. a řízení péče, Praha 2005, 4, od s. 174–177, 4 s., ISSN 1213-6050.

¹⁰Pojem implementace lze chápat jako synonymum k pojmu realizace.

Následující schéma představuje jeden ze syntetizujících pohledů na faktory, které ovlivňují proces implementace.



Přeloženo a upraveno z: MANZMANIAN, D. A., SABATIER, P. (1989)

Metoda

Cílem prezentované dílčí analýzy bylo prověřit přítomnost několika vlastností cíle tak, aby byla otestována podmínka „jasný a konzistentní cíl“. Podcílem bylo zjištění, zda formulované cíle ve vybraných koncepcích, mají vlastnosti, které umožní další výzkum implementačního deficitu.

Základní východiska byla dvě:

- Implementační deficit může vzniknout nejen v procesu realizace, ale také už v okamžiku stanovení špatných¹¹ cílů

¹¹Špatným cílem je míněn nikoliv jeho obsah, ale formální vlastnosti cíle.

3. Realizace veřejné politiky

- Pokud cíle a s nimi spojené realizační opatření obsažené v koncepci nevykazují požadované vlastnosti, vede tento stav ke vzniku implementačního deficitu.

U vybraných koncepcí byl sledován soubor vlastností, jejichž přítomnost umožňuje výzkum implementačního deficitu a současně indikuje předpoklad pro úspěšnou implementaci cíle. Hodnocení přítomnosti či nepřítomnosti vybrané vlastnosti bylo prováděno na základě v textu koncepce explicitně daných sdělení. Zvláštní důraz byl kladen na minimalizaci subjektivního hodnocení.

Sledované vlastnosti byly tyto:

- *Stanovení realizačních opatření*: bylo zjišťováno zda k cíli jsou přiřazena určitá realizační opatření. Nebylo posuzováno, zda realizační opatření vedou, nebo mohou vést ke splnění cíle.
- *Vyjádřený konečný stav*: zde se posuzovala v úvahu v první řadě formulace cíle, pokud tato formulace nevyjadřovala konečný stav, byl sledován doprovodný komentář
- *Kvantifikovaný konečný stav*: znamená přítomnost jasně číselně vyjádřené změny současného stavu nebo hodnoty konečného stavu
- *Měřitelnost cíle*: na základě formulovaného cíle bylo posuzováno, zda je možné kvantifikovat dosaženou změnu.
- *Stanoven termín plnění*: zjištění přítomnosti časového určení plnění cíle. Za stanovený termín byl považován i termín „průběžné plnění“
- *Stanoven odpovědný realizátor*: přítomnost jasně identifikované instituce, které je zodpovědná za realizaci cíle.
- *Počet spolupracujících subjektů* (průměr podle realizačních opatření): u jednotlivých cílů a realizačních opatření byl zjištěn počet explicitně vyjádřených subjektů, které se budou podílet na realizaci opatření.
- *Vymezené nástroje*: zjištění zda je určen způsob, nebo z realizačního opatření vyplývá, jakým způsobem bude dosaženo dílčího cíle. Nebylo hodnoceno jestli určené nástroje povedou nebo mohou vést ke splnění dílčích cílů.

Výstupem je tabulka udávající přehled těchto vlastností u sledovaných koncepcí. Koncepce byly vybrány čtyři. Dvě svým charakterem spíše dlouhodobé (Zdraví 21 a Koncepce M. Emmerové) a dvě spíše krátkodobé svým charakterem blíže k realizačním opatřením (ČR Krátkodobá stabilizační opatření z června 2005 a Slovenská Strategie reformy zdravotnictví).

Koncepce byly voleny podle své aktuálnosti, s tím, že Strategie reformy zdravotnictví (SR) byla zařazena z toho důvodu, že cíle zde obsažené, už byly z části realizovány – tedy existuje předpoklad, že sledované vlastnosti této koncepce byly resp. jsou dostačující pro její realizaci.

Výsledky a diskuse

Výsledky jsou prezentovány v tabulce.

koncepte	stanovena realizační opatření (%)	vyjádřen konečný stav (%)	kvantifikovaný konečný stav (%)	měřitelnost konečného stavu (%)	stanoven termín plnění (%)	stanoven odpovědný realizátor (%)	počet spolupracujících subjektů (průměr dle realizačních opatření) %	vymezeny nástroje (%)
ČR – koncepce (Emmerová)	100	41	0	36	44	88	2	60
ČR – zdraví 21	100	85	34	59	100	100	6	100
ČR – krátkodobé stabilizační opatření	100	82	66	92	100	11	NA	61
SR – strategie reformy zdravotnictví	100	100	80	80	100	85	NA	100

Charakteristika rozdílů mezi českými koncepcemi a slovenskou koncepcí

- u všech českých koncepcí je patrný důraz na jasnou identifikaci odpovědného realizátora, nejčastěji MZd, případně spoluodpovědnost MZd a MPSV, výjimečně jiný subjekt a velká pozornost je věnována spolupracujícím subjektům
- slovenská koncepce zjevně předpokládá odpovědnost MZd s tím, že identifikaci spolupracujících subjektů nevěnuje pozornost
- všechny koncepce vymezují realizační opatření vedoucí k naplnění cíle, nicméně lze identifikovat jejich rozdílný obsah:
 - slovenská realizační opatření častěji spočívají ve vytvoření legislativního opatření, přičemž vymezují jeho obsah
 - česká realizační opatření častěji spočívají ve vytvoření metodiky, provedení analýz, vypracování konceptu

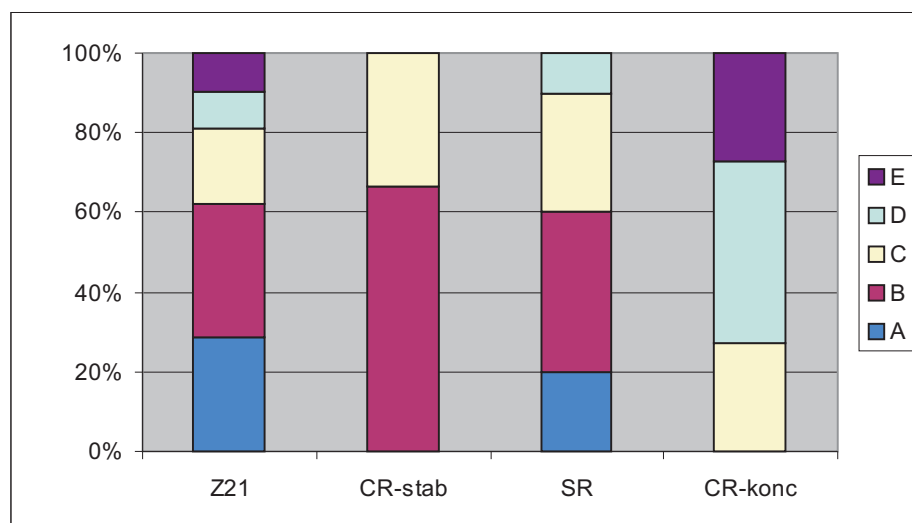
Kvalita jednotlivých koncepcí

Zajímavý pohled na celkovou „procesní kvalitu“, resp. úroveň stanovování a práce s cíli poskytuje následující graf. U sledovaných koncepcí byla přítomnost žádoucích vlastností u jednotlivých cílů sledována v procentech. Výsledná hodnota je pak dána aritmetickým průměrem ohodnocení jednotlivých vlastností. Pro tyto hodnoty byly vytvořeny intervaly odrážející „kvalitu“ jednotlivých cílů.

Průměrná přítomnost vlastnosti v %	Klasifikace
86–100	A
71–85	B
51–70	C
31–50	D
0–30	E

3. Realizace veřejné politiky

Výsledkem je graf zobrazující podíly jednotlivých kategorií „kvality cíle“ na celkové koncepci. Čím vyšší je podíl klasifikace A a B, tím vyšší je „kvalita“ cílů obsažených v koncepci.¹²



Závěr

Srovnání „kvality“ cílů v koncepcích vede k zjištění, že relativně nejlépe si vede slovenská Strategie reformy zdravotnictví, která sledované ukazatele splnila z 92 %. Podobně vysoký podíl splněných vlastností má i Zdraví 21 s 81 %. Krátkodobá stabilizační opatření „splňují“ na 73 % a s velkým odstupem je koncepce M. Emmerové s 52 %. Toto srovnání přirozeně nevypovídá o obsahové stránce nebo dalších kvalitách sledovaných koncepcí.

Zajímavým zjištěním je rozdíl mezi měřitelností cíle a tím, zda byl cíl skutečně kvantifikován. Zatímco u Strategie reformy zdravotnictví byly všechny měřitelné cíle také kvantifikovány, tak u ostatních koncepcí nikoliv. U Zdraví 21 mohlo být kvantifikováno 25% cílů, u Krátkodobých stabilizačních opatření 26% a u koncepcie M. Emmerové 36%.

Literatura

- MALÝ, I., PAVLÍK, M.: *Tvorba a implementace veřejné politiky*. Masarykova univerzita v Brně 2004, ISBN 80-210-3562-5.
- MANZMANIAN, D. A., SABATIER, P. A.: *Implementation nad public policy*. University press of America 1989. ISBN 0-8191-7526-9.
- WINKLER, J.: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Masarykova univerzita v Brně 2002, ISBN 80-210-2932-3.
- *Návrh koncepce péče o zdraví lidu v ČR 2004-2009*. [online]. Dostupné ke dni 30. 9. 2005: www.mzd.cz/index.php?kategorie=195.

¹²Resp. tím vyšší je i možnost zkoumat, zda došlo k implementačnímu deficitu či nikoliv a z jakých důvodů.

- *Přehled krátkodobých stabilizačních opatření.* [online]. Dostupné ke dni 30. 9. 2005: www.mzd.cz/index.php?kategorie=195.
- *Program Zdraví 21.* [online]. Dostupné ke dni 20. 10. 2005: www.mzd.cz/index.php?kategorie=211
- *Stratégia reformy zdravotníctva.* [online]. Dostupné ke dni 20. 10. 2005: www.health.gov.sk/redsys/rsi.nsf/0/36B903DE7F46878DC1256CE100634782?OpenDocument&ID=&TYPE=U&LANGUAGE=S&LENGTH=S

- Podstata ekonomického hodnocení
- Cost benefit analýza
- Obecné aspekty měření nákladů a výnosů

4.

**Hodnocení veřejné politiky
a veřejných projektů, metody
ekonomické analýzy**



Cíl kapitoly

Cílem kapitoly je uvedení studenta do problematiky hodnocení veřejných projektů a tedy nejen představení existujících metod ale i poukázání na jejich slabiny a omezení.

Po prostudování této kapitoly budete:

- schopni chápat základní problémy při oceňování nákladů a přínosů;
- umět provést jednoduchou cost-benefit analýzu;
- znát řešení oceňování nehmotných užitků a externalit.



Časová zátěž

- 12 hodin
- zpracování POTu č. 2 – 24 hod



Způsob studia

Doporučujeme celou kapitolu přečíst a následně se věnovat zejména otázkám a úkolům k zamyšlení. Studium Cost-benefit analýzy je vhodné v případě zájmu a nejasností doplnit zejména s využitím metodické příručky od P. Siebra (viz doporučená literatura).

4.1 Podstata ekonomického hodnocení

Hodnocení veřejné politiky je velice komplikovaná činnost. Málokdy se setkáváme s případy, kdy by existovala jasná a všeobecně akceptovaná kritéria tohoto hodnocení. Existují minimálně dvě významné roviny, ve kterých má smysl provádět hodnocení: politické a ekonomické hodnocení. První hodnotí politiku co do jejího potenciálu získat podporu, být prosazena, posloužit nějakému dalšímu, primárně politickému (zájmovému, mocenskému) účelu. Druhé používá kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů ve smyslu představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádaných užitků. Touto stránkou se zabýváme v této kapitole podrobněji.

Metody ekonomického hodnocení si kladou za cíl **měřitelně prokázat, jaké jsou užitky a náklady různých variant rozhodnutí a na základě toho vybrat ty projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu.**

Praktické použití

V praxi se jejich využíváním nesetkáváme příliš často. Důvodů je celá řada. Jedním z nich je poměrně široce rozšířené povědomí, že to prostě „nejde“. Pravda je nicméně taková, že zapojování metod ekonomické analýzy do rozhodování veřejné správy má ve světě již stoletou tradici.

Historie analýzy veřejných projektů začíná na počátku našeho století. Roku 1902 vstoupil v USA v platnost zákon „River and Harbor Act“, který poprvé upravil vyhodnocování nákladů a užitků říčních a přístavních zařízení projektovaných Sborem inženýrů. Tyto metody byly zobecněny v období „New Deal“, v němž probíhaly

rozsáhlé protikrizové veřejné práce, zvláště v oblasti vodohospodářských děl s vícenásobnými cíli. V roce 1936 byl schválen „Flood Control Act“ (zákon o zvládnání povodní).

Po druhé světové válce byly obecné zásady spojené s hodnocením projektů vodních nádrží zakotveny v „Zelené knize“ vydané v roce 1950, zatímco univerzitní ekonomové se zabývali jejich standardizací a snahou dodat jim teoretické základy, které jim zatím chyběly. V průběhu 50. až 80. let vznikají v této oblasti četné práce, jejichž nejvýznamnějšími autory byli zejména R. Dorfman, O. Eckstein, J. Margolis, J. Krutilla a B. Weisbrod.

Oblast aplikace analýzy veřejných projektů se v historii rozšiřovala postupně. Nejprve se analýzy týkaly **velkých veřejných investic**, a to jednak do **infrastruktury dopravy** (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště), jednak do **vodohospodářských zařízení** sloužících současně pro energetiku, regulaci záplav a zavlažování. Poté se rozšířily na projekty ve výrobě **energie**, s ohledem na problémy veřejného financování, ale především na problémy zvyšujícího se výnosu a externalit.

Význam a role ekonomického hodnocení

Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků není snahou o odebrání pravomocí demokratickým institucím. Nejde o snahu nahradit jejich rozhodování nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích. **Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitech.**

Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí. Provedení sebelepší „objektivní“ analýzy nesnímá z příslušných kompetentních orgánů odpovědnost za přijaté rozhodnutí. Analýza může posloužit především jako **inspirace a argument** chystaného nebo přijatého rozhodnutí. Slouží tím v podstatě jako nástroj doplňující standardní institucionální brzdy subjektivismu v politickém rozhodování známé z mnoha zemí, jako např. povinnost analyzovat dopady rozhodnutí, institut veřejných slyšení, apod.

Bude-li trajektorie vývoje občanské společnosti v naší republice následovat vyspělé země, lze předvídat, že se postupně změní postoj veřejnosti k rozhodování orgánů veřejné správy. Logika přístupu, který je poměrně obvyklý zejména v anglosaských zemích, je následující: veřejné výdaje si vynucuje existenci veřejných příjmů na úkor soukromého sektoru; to mimo jiné snižuje jeho investiční možnosti, což má pochopitelně negativní dopad na rozvoj ekonomiky; je tedy zřejmé, že jestliže stát či jiná veřejná moc tyto prostředky podnikatelské sféře odčerpá, **měla by je využít lépe a měla by mít v rukou důkazy, fakta, které to mohou potvrdit.** Pokud veřejná moc nedokáže prokazovat efektivnost svých výdajů, bude narážet na stále vyšší míru neochoty podílet se na vytváření zdrojů. Ekonomické analýzy mohou

sloužit jako argumenty pro získání podpory veřejnosti a jako důkazy o správnosti přijatého rozhodnutí.

Je pochopitelné, že získání těchto „argumentů“ není zadarmo. Zpracování kvalitní ekonomické analýzy je dosti náročný počin jak co do kvalifikovanosti zpracovatelů, tak i co do množství potřebných informací. Nebylo by divu, kdyby poptávka po jejich vypracování byla ze strany měst a obcí malá nebo žádná ještě dlouhou dobu. Je zřejmé, že širší využívání metod ekonomické analýzy bude ještě dlouho podmíněno dostupností externích finančních zdrojů (státní i soukromé granty, dotace, prostředky z mezinárodních rozvojových programů apod.).

Rozhodovací procedura

Co vlastně představuje práce nad takovou typickou ekonomickou analýzou? Předpokládejme pro účely názornosti velmi zjednodušené zadání: obec připravuje svůj rozpočet a hodlá opřít priority své investiční činnosti o ekonomickou analýzu, neboť poměr sil v zastupitelstvu signalizuje možnou patovou situaci. Vyhláší výběrové řízení na zpracování ekonomické analýzy, která by umožnila sestavit žebříček variant podle jejich čistého užitku pro obec.

Výchozím krokem zpracovatele bude identifikace souboru možných variant. Podle něj bude volit typ použité analýzy. Obecně řečeno, **klíčovým prvkem je souměřitelnost výstupů z jednotlivých variant**. V praxi se nejčastěji používají dvě metody analýz: **analýza účinnosti nákladů** (resp. nákladové efektivnosti, dále jako CEA,) a **analýza nákladů a výnosů** (resp. nákladů a užitku, dále jako CBA). (podrobněji v dalším textu)

Dalším krokem je identifikace pokud možno všech významných nákladů a užitků možných variant. Ty mohou mít peněžní i nepeněžní formu. Pokud jde o zpracování analýzy nákladů a užitků, je třeba se pokusit o převedení všech na peněžní jednotky, resp. o jejich *ocenění*. U některých je to krajně obtížné, avšak mimořádně škodlivé může být vyloučení neměřitelných výnosů z analýzy.

Oceňování nákladů a výnosů je klíčovým problémem. U každé položky je třeba nejprve posoudit, zda má svou tržní cenu či nikoliv. Pokud tržní cena položky existuje, je z poloviny vyhráno. Nezbyvá pak totiž nic jiného, než se přesvědčit, že tato cena není nějak zásadně deformována (např. existencí monopolu).

V případě, že tržní cena prokazatelně neodráží společenské náklady, dochází ke stanovení tzv. *stínové ceny*, tj. ceny ošetřené o tyto deformující vlivy. Pokud nelze na trhu najít cenu pro danou položku, lze ji pracovním ocenit prostřednictvím tržní ceny podobných komodit – substitutů, pokud existují. Problémy nastávají tam, kde neexistují ani substituty. Potom musí zpracovatel prokázat značnou dávku fantazie a vynalézavosti. Existuje řada vyzkoušených metod, které dokáží do určité míry „ocenit“ i tak extrémní případy, jako je volný čas či dokonce zdraví. Výsledky však mohou být sporné, což může být v přímém rozporu s účelem zadání analýzy.

4.1.1 Druhy ekonomických analýz

V rámci skupin ekonomických analýz existují různé varianty z hlediska přístupu k metodologii. Tyto varianty lze rozdělit na dvě hlavní skupiny:

- 1) Jednokriteriální metody
 - a) Analýza minimalizace nákladů (CMA)
 - b) Analýza účinnosti nákladů (CEA)
 - c) Analýza nákladů a užitečnosti (CUA)
 - d) Analýza nákladů a přínosů (CBA)¹
- 2) Vícekriteriální metody
 - a) Metoda lexikografického uspořádání
 - b) Metoda Electra

1a) Analýza minimalizace nákladů

Tato ekonomická analýza (Cost-minimization analysis) se zabývá pouze náklady. Její využití je tam, kde porovnáváme dvě nebo více variant, které jsou ekvivalentní co do druhu a rozsahu. Základními metodami, které jsou používány ke stanovení nákladů, jsou:

- Průmyslově inženýrská metoda – sumarizuje dílčí náklady jednotlivých dekomponovaných činností, ze kterých se veřejný projekt skládá. Výhodou je relativně velká transparentnost a přesnost ve stanovení nákladů. Nevýhodou jsou nároky na dekompozici veřejného projektu na jednotlivé činnosti.
- Parametrický odhad nákladů – tuto metodu řadíme do metod syntetických, přičemž hledáme funkční vztahy mezi celkovými náklady na určitou alternativu a mezi jejími charakteristickými parametry.

Analýza
minimalizace
nákladů

1b) Analýza účinnosti nákladů

V případě Cost-effectiveness analysis jsou výsledky programů měřeny v podobě naturálních ukazatelů a fyzikálních jednotek (počet diváků, počet diagnostikovaných případů nemoci, . . .). Hodnota ani cena efektů se nezjišťuje, nicméně při porovnávání různých projektů je nutné, aby porovnávaný efekt byl stejný. Největší výhodou této metody je, že zde odpadá nutnost oceňování všech položek.

Analýza
účinnosti
nákladů

V rámci této metody se vedou diskuse o použití, či nepoužití diskontování. Argumenty pro diskontování zdůrazňují, že pokud diskontujeme náklady není možné nediskontovat efekty. Argumenty proti upozorňují nato, že diskontováním je přikládám menší význam efektům budoucím než současným (problém mezigenerační spravedlnosti). Pokud jde o samotné stanovení diskontní sazby, převažují názory, že by měla být stejná jako sazba, která je použita na náklady.

1c) Analýza nákladů a užitečnosti

Metoda Cost-utility analysis je podobná metodě CEA, avšak poměřuje efekty jednotlivých programů prostřednictvím jejich subjektivně vážené užitečnosti. Této metody se používá převážně k hodnocení programů z oblasti zdravotnictví. Aplikací CUA ve zdravotnictví je např. metoda QUALY. Výsledky jsou měřeny v časových jednotkách (např. roky prodlouženého života). Tato metoda zohledňuje rozdílnou kvalitu zdravotního stavu přepočítáním prostřednictvím vah odrážejících míru užítka plynoucí ze zdravotního stavu.

Analýza
nákladů a
užitečnosti

¹Analýze nákladů a přínosů (Cost-benefit analysis) je věnována další podkapitola.

Tabulka 4.1: Jednokritériální metody a přehled jejich využití

Metoda	Forma měření výstupů	Příklad použití
CMA	Neměří se	<ul style="list-style-type: none"> • Fáze programování programové alokace zdrojů • Měření výdajů podpůrných analogických prvků • Výběr alternativy při reorganizaci pracovišť
CBA	Peněžní jednotky	<ul style="list-style-type: none"> • Při hodnocení stavebních projektů (výstavba infrastruktury) • Ekologické projekty • Profesionální armáda • Protidrogové programy
CEA	Naturální jednotky	<ul style="list-style-type: none"> • Logistické projekty • Vzdělávací a přeškolovací projekty
CUA	Užitečnost	<ul style="list-style-type: none"> • Hodnocení zdravotních programů • Hodnocení veřejných zakázek u zakázek s technickými parametry • Analýza efektivity podpůrných prvků v PPBS

Pramen: OCHRANA F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru* (2002)

2a) Metoda lexikografického uspořádání

Metoda lexikografického uspořádání

Tato metoda uspořádává kritéria podle důležitosti postupně od nejdůležitějšího s cílem utřídit posuzované projekty. Po posouzení projektů prvním kritériem ty projekty, které projdou jako vítězné, nejsou posuzovány druhým kritériem. Stejně tak i dále, projekty vítězné podle druhého kritéria nejsou posuzovány podle třetího kritéria. Je nutné dodržet vzájemnou nezávislost jednotlivých kritérií.

2b) Metoda Electra

Metoda Electra

Spočívá v porovnávání jednotlivých třídění získaných pomocí různých kritérií s cílem zjistit stupeň jejich shody. Každé kritérium má vlastní stupnici nesouměřitelnou s ostatními. Určí se indexy shody, jinak řečeno určí se, jestli byla nalezena shoda – pokud například mají projekty shodné označkování na stupnici, nebo se liší jejich hodnocení o jeden stupeň. V ostatních případech se jedná o neshodu. Cílem je tedy minimalizace konfliktů mezi jednotlivými kritérii.

Aplikace analýz veřejných projektů

- velké veřejné investice
 - do infrastruktury dopravy (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště),
 - do vodohospodářských zařízení sloužících pro energetiku, regulaci záplav
- oblast výroby energie
- projekty s výrazným charakterem externalit
 - životní prostředí,
 - urbanismus
- veřejné netržní sektory

- národní obrana, vzdělávání, zdravotnictví
- alternativní metody zabezpečování veřejných služeb (např. Brainstorming, Benchmarking, SWOT analýza)

4.2 Cost benefit analýza

Cost – Benefit analýza (analýza nákladů a prospěchu, někdy také analýza nákladů a užítku, dále jen CBA) je metodickým nástrojem, který slouží k hodnocení projektů veřejné sféry. Je nejkompexnější ze všech jednokriteriálních metod ekonomického hodnocení. Díky tomu, že pracuje s peněžním vyjádřením výstupů může teoreticky srovnávat projekty různé povahy a zaměření. Metoda CBA je v současnosti jednou z nejpoužívanějších metod při posuzování ekonomické a finanční návratnosti projektů. Budeme v této kapitole sledovat metodický postup analýzy.

4.2.1 Postup provedení analýzy

Provedení CBA je možné rozdělit do následujících fází²:

1. Definování podstaty problému.
2. Vymezení struktury beneficentů³.
3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou.
4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny životní fáze projektu.
5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis.
6. Převodění „ocenitelných“ nákladů a přínosů na hotovostní toky.
7. Stanovení diskontní sazby.
8. Výpočet kritériálních ukazatelů.
9. Provedení citlivostní analýzy.
10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice.

1. Definování podstaty problému

Prvním krokem je vymezení objektu (projekt, investiční akce), který bude předmětem CBA. V rámci této fáze je žádoucí zodpovědět následující otázky:

- co je předmětem investice,
- kde a jak se bude investice realizovat,
- jaké služby a produkty by měla investice zajišťovat (struktura výstupů),
- jaké jsou představy investora o následném provozu investice (provozní fáze),
- jaké jsou předpokládané fáze projektu a jak dlouho budou trvat. Jednotlivé fáze je možno rozdělit na:

Fáze
projektu

²Následující zpracování vychází z metodické příručky k analýze nákladů a přínosů Ministerstva pro místní rozvoj. Z hlediska teoretického přístupu je možné fáze členit i jiným způsobem, s ohledem na vazbu k praktické realizaci CBA bylo vybráno rozdělení, které je aplikované na podmínky hodnocení veřejných projektů v ČR.

³Jakýkoli subjekt či jejich skupina (včetně investora resp. žadatele), na kterého dopadají kladné i záporné efekty plynoucí z investice.

- Předinvestiční fázi – přípravné práce, důležité je, že jsou všechny příjmy a výdaje v tomto období pro posouzení projektu irelevantní. Jedná s o „utopené náklady“ (sunk cost).
- Investiční fáze – od okamžiku zahájení výstavby projektu do okamžiku zahájení provozu. V této fázi obvykle převyšují výdaje nad příjmy.
- Provozní fáze – od okamžiku zahájení provozu do okamžiku ukončení projektu. V této fázi by přínosy měly převážet nad náklady a vyrovnat i předchozí období.
- Poprovozní fáze – tato fáze může ovlivnit celkový poměr přínosů a nákladů (náklady na likvidaci, příjmy z odprodeje apod.).

Přínosné informace k této fázi může poskytnout technická dokumentace, studie proveditelnosti, podnikatelský záměr apod.

2. Vymezení struktury beneficentů

Určení seznamu relevantního kroku příjemců může probíhat v následujících krocích:

- vymezení všech subjektů, kterých se projekt reálně dotkne;
- vymezení subjektů relevantních z hlediska investora a subjektů relevantních z pohledu poskytovatele dotace;
- vytvoření průniku mezi seznamy vytvořenými v předchozích krocích.

Výsledkem tohoto postupu je seznam beneficentů, který splňuje dvě podmínky – je relevantní z hlediska zájmů investora a poskytovatele dotace a současně existuje předpoklad, že tyto subjekty projekt ovlivní.

3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou

Varianta, kdy investice byla pořízena a tedy byl realizován záměr, se nazývá investiční. Naopak varianta, kdy se předpokládá nerealizování investice se nazývá nulová. Při stanovování nákladů a přínosů plynoucích z investice nemůžeme zahrnout všechny příjmy a výdaje (přínosy a újmy), které budou beneficenti realizovat v případě investiční varianty, ale pouze ty, které by v případě nulové varianty nerealizovali. Podstatná je rovněž změna situace subjektů vymezených v předchozím kroku. Tento postup při určování důsledků investice se někdy nazývá tzv. přírůstková metoda.

4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny fáze projektu

Nyní je možné určit jaké jsou dopady investiční akce. Naprosto v souladu s předchozími poznatky musí být kvantifikovány veškeré náklady a užitky projektu. Zásadní chybou by bylo kalkulovat některé náklady a přínosy za odlišných předpokladů. Tím by se stala analýza naprosto neinterpretovatelnou množinou nesmyslně kumulovaných čísel. Proto je třeba předchozí krok provést co nejdůkladněji a následné úvahy s jeho výsledky neustále konfrontovat.

Princip výše zmíněné přírůstkové metody lze popsat následovně. V CBA je kalkulováno pouze s výslednou změnou dané újmy nebo přínosu. Pokud je výsledná

hodnota pro daný subjekt kladná, jedná se o přínos, pokud je záporná, je výsledným efektem projektu újma plynoucí z investice. V případě přínosů lze rozdílnost mezi stavem kdy se investice realizuje a kdy ne nazvat hotovostním příjmem plynoucím z investice. Analogicky pak u nákladů je to hotovostní náklad plynoucí z investice. Toto lze vyčíslit jak v peněžních tak nepeněžních jednotkách (např. hodiny).

Možné členění všech nákladů a přínosů:

- Podle subjektu, kterého se náklady a přínosy dotýkají:
 - Státu (dopady na státní rozpočet).
 - Municipální sféry (obcí, svazků obcí, krajů).
 - Podnikatelských subjektů.
 - Ostatních organizací (spolků, NNO, profesních sdružení apod.).
 - Obyvatel (domácností).
- Podle fáze života projektu, do kterého časově náklady a přínosy spadají:
 - Předinvestiční fáze.
 - Investiční (výstavbové) fáze.
 - Provozní fáze.
 - Poprovozní fáze.
- Podle věcné povahy nákladů a přínosů:
 - Hmotné povahy.
 - Nehmotné povahy.
 - Finanční povahy.
- Podle naší schopnosti vyjádřit náklady a přínosy v kvantitativních jednotkách:
 - Kvantifikovatelné.
 - Nekvantifikovatelné.
- Podle jednoznačnosti příčinné souvislosti nákladů a výnosů s investičním projektem:
 - Přímo plynoucí z projektu.
 - Nepřímo (indukovaně) plynoucí z projektu.

členění
všech
nákladů
a přínosů

5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis

Všechny zásadní faktory pro hodnocení projektu by měly být vyjádřeny v peněžních jednotkách. Mohou se však vyskytnout případy „doplňkových“ nákladů a přínosů jejichž výši není možné vyjádřit v penězích. Tyto případy je vhodné zaznamenat a slovně popsat. Za určitých podmínek to může učinit výsledky CBA relevantnější. Proto v případě některých svým významem zanedbatelných obtížně ocenitelných C&B, není třeba je za každou cenu vyjadřovat v podobě hotovostních toků, pokud by tím byla ohrožena vypovídací schopnost CBA a kritériálních ukazatelů.

6. Převedení „ocenitelných“ nákladů a přínosů na hotovostní toky

Velká část nákladů je již ze své podstaty vyjádřena v peněžních jednotkách. U těch, které nejsou vyjádřeny v penězích existují dva základní způsoby jak je převést:

Použití
stínových
cen

Použití stínových cen – využití principu stínových cen je jednou z možností jako ocenit statek, který neprochází trhem. Podstatou stínových cen jsou v zásadě náklady obětované příležitosti (oportunitní náklady) výroby nebo spotřeby oceňované komodity. Při využití metody stínových cen vycházíme z předpokladu, že neinkasujeme-li oceňovaný benefit, spotřebováváme místo něj jiný statek nebo službu. Využití tohoto přístupu lze ilustrovat na následujícím příkladu⁴:



*Obec hodlá zrekonstruovat a modernizovat řešení místní křižovatky na kruhový objezd s úmyslem snížit počet, na tomto místě hojných, dopravních nehod a následných úrazů. Z předchozí analýzy vyplývá, že jedním z hlavních přínosů projektu je právě snížení počtu úrazů ročně. Při použití principu stínových cen bychom ocenili takovýto přínos v jednotlivých letech následovně: Benefit nižší úrazovosti v Kč = počet neuskutečněných úrazů v daném roce * průměrné roční náklady společnosti na léčení jednoho úrazu způsobeného nehodou.*

Ocenění
prostřednictvím
náhražkového
trhu

Ocenění prostřednictvím náhražkového trhu – v tomto postupu se snažíme ohodnotit efekt odvozením od ceny jiného aktiva pro který trh existuje. Mezi těmito dvěma statky musí existovat určitá logická paralela. Tento princip lze demonstrovat na příkladu:



Vlivem investiční akce se prokazatelně snížila hladina hluku v jedné ze čtvrtí rodinných domků v obci. Efekt snížení hlučnosti by se při použití metody náhražkových trhů ocenil následovně: Efekt 1 domácnosti bydlící v odhlučněném prostředí v Kč = roční tržní nájemné v lokalitě s adekvátně nižší úrovní hluku – roční tržní nájemné v jinak stejně lukrativní lokalitě s původní hladinou hluku. V tomto případě je významné, aby oceňovaná lokalita a lokalita využitá pro ocenění si byly z hlediska ostatních cenotvorných faktorů na trhu nemovitostí co nejpodobnější.

V rámci převádění a kalkulace nákladů a výnosů je třeba striktně odlišovat, zda se jedná o vyjádření nominální nebo reálné (zda je zahrnuta inflace nebo ne). V praxi je častěji pracováno s nominálním vyjádřením.

7. Stanovení diskontní sazby

Diskontní
sazba

Diskontní sazba slouží k převodu budoucí hodnoty finančních toků na současnou hodnotu. Její samotné stanovení lze provést řadou metod a zohlednit její soukromou nebo společenskou sazbu. Teoreticky vyjadřuje nejlepší možný výnos investice k investici posuzované. Diskontní sazba významně ovlivňuje hodnoty některých kriteriálních ukazatelů.⁵

8. Výpočet kriteriálních ukazatelů

Současná hodnota (PV) – současná hodnota je součet všech budoucích toků (cash flow) z investice převedených na jejich současnou hodnotu. Jinak řečeno je to převod budoucí částky na cenu, kterou má dnes.

⁴Všechny příklady uvedené v tomto bodu jsou převzaty z metodické příručky SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.

⁵Například při posuzování dotací ze Společného regionálního operačního programu stanovuje vyšší diskontní sazby poskytovatel dotace (kvůli možnosti srovnání) ve výši 5 % p. a. v reálném vyjádření.

$$PV_t = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

- PV_t je současná hodnota všech hotovostních toků vyplývajících z projektu od období 1, až do období n ,
- r je diskontní sazba,
- t symbol konkrétního období,
- n je poslední hodnocené období (období konce životnosti projektu).

Interpretace ukazatele:

Výsledek ukazatele	Interpretace
$PV \leq I$	Projekt je přijatelný
$PV < I$	Projekt je nepřijatelný

- I je hodnota investice provedené v nultém období.

Výsledné PV lze interpretovat také jako maximální přijatelnou cenu projektu, kterou by měl být investor ochoten zaplatit v současnosti.

Čistá současná hodnota: $NPV = PV - I$; pokud je $NPV \geq 0$, pak je projekt přijatelný. Při vzájemném porovnávání projektů by měl být vybrán ten projekt jehož NPV je vyšší. NPV je v podstatě vyjádření čistého výnosu projektu v současných cenách.

Vnitřní výnosové procento (IRR)⁶ – znázorňuje takovou výši diskontní sazby při které bude čistá hodnota toků plynoucích z investic rovna nule.

Vnitřní výnosové procento

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+IRR)^t}$$

Díky umocnění na t není přímý výpočet možný, je nutno použít metodu iterace. Pokud vychází NPV kladná je třeba hodnotu diskontní sazby ve jmenovateli zvýšit. Interpretace IRR je taková, že pokud je IRR vyšší než předpokládaná diskontní sazba je projekt přijatelný. Při vzájemném srovnání projektů by měl být vybrán ten jehož IRR je vyšší. V souvislosti s použitím IRR je třeba věnovat pozornost pastem, které se při použití mohou vyskytnout (např. více diskontních sazeb, více výnosových měř apod.).

Doba návratnosti – je počet let, které jsou za potřebí k tomu, aby se kumulované hotovostní toky vyrovnaly počáteční investici. Investiční projekt je přijatelný pokud je doba návratnosti nižší než doba životnosti. Při vzájemném porovnání by měl být vybrán projekt jehož doba návratnosti je nižší. Tento ukazatel nevypovídá o čistém výnosu z projektu, pouze sděluje, zda se projekt zaplatí nebo ne. Tento ukazatel je vhodné používat jako doplňkové kritérium.

Doba návratnosti

⁶Pokud budeme počítat vnitřní výnosové procento pouze z finančních toků jde o FRR (financial rate of return). Pod pojmem ERR (economic rate of return) je chápáno vnitřní výnosové procento z ekonomických (celkových) toků. Počítání takto oddělených toků je smysluplné pro investora k lepšímu posouzení návratnosti projektu.

Index rentability

Index rentability (NPV/I) – udává kolik korun čistého diskontovaného přínosu připadá na jednu investovanou korunu. Je to v podstatě procento ziskovosti investice měřené čistou současnou hodnotou.

$$NPV/I = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}}{-CF_0}$$

Investiční projekt lze považovat za přijatelný pokud je index rentability kladný. Čím vyšší je hodnota, tím je projekt podle tohoto ukazatele lepší. Tento ukazatel je vhodným doplněním ukazatele NPV .

Podíl nákladů a výnosů (B/C ratio) – podíl součtu všech výnosů a nákladů plynoucích z projektu. Udává kolik jednotek kumulovaných příjmů připadá na jednotku kumulovaných výdajů.

9. Provedení citlivostní analýzy

Citlivostní
analýza

Citlivostní analýza je postup, ve kterém se zkoumají proměnlivé nejisté předpoklady investičního záměru a jejich vliv na daný ukazatel. Postup analýzy může probíhat následovně:

- vyjádření všech zásadních předpokladů obsažených v prognóze vývoje hotovostního toku;
- každý z těchto předpokladů je postupně změněn o 1 % a pro každou tuto změnu jsou zvlášť spočítány hodnoty ukazatele;
- vypočtení procentní změny kritériálního ukazatele.



Příklad⁷: Jestliže se zvýší poptávka po službách informačního centra v obci o 1 %, zvýší se NPV ekonomických toků projektu z původních 5 000 000,– na 5 200 000,–.

$$\Delta(\%) = \frac{5\,200\,000}{5\,000\,000},$$

$$\Delta(\%) = 4\%.$$

Výsledek znamená, že změní-li se předpoklad poptávky o 1% změní se hodnota kritéria o 4%. Z toho lze usoudit, že zde existuje vysoká citlivost na změny v poptávce. Obecně je nutno věnovat pozornost jakýmkoliv výrazným změnám kterýmkoliv směrem.

10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice

Rozhodnutí

I z dobré analýzy se dá vyvodit špatný závěr, protože některé ukazatele mohou hovořit o rentabilitě investice protichůdně. Důležité je proto vynášet soudy o výpovědi toho či onoho ukazatele uvážlivě a s přihlédnutím k jeho omezení, které vyplývají z jeho konstrukce. Kromě toho je třeba v případě, že si jednotlivé ukazatele protiřečí, vytvořit jejich zdůvodněné preferenční pořadí a podle něj nakonec projekt hodnotit.

Jsou-li hodnoty kritériálních ukazatelů u vybraného projektu dostatečně vysoké, lze projekt považovat za smysluplný. Je možné vytvořit projekt, který má sice vysoký kladný celospolečenský efekt, ale který může zároveň zruinovat svého realizátora,

⁷Příklad uvedený v tomto bodu je převzat z metodické příručky SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů a výnosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.

neboť generuje výrazně záporné finanční toky. Jsou-li naopak hodnoty ukazatelů spočtené z finančních toků dostatečně vysoké a hotovostní toky od počátku projektu navíc kladné, je tato investice pro zřizovatele výrazně bezpečnější (není pravděpodobné, že na ni bude muset dopláct ze zdrojů mimo projekt) a zároveň přitažlivější.

4.3 Obecné aspekty měření nákladů a výnosů

Jak už bylo v předchozích kapitolách nastíněno, je hodnocení nákladů a výnosů poměrně komplexní problematikou. Existují však problémy, které jsou s tímto hodnocením spjaty bez ohledu na použitou metodu a jejichž řešení je předmětem výzkumu i mnoha vědeckých diskuzí.

Některé problémy v souvislosti s oceňováním nehmotných položek

V zásadě existují dvě skupiny metod, které lze použít v závislosti na okolnostech:

- a) Metody orientované na zjištění, či odvození částky, kterou jsou spotřebitelé ochotni za poskytované statky či služby vynaložit. Tuto částku lze zjistit buď přímo (marketingovým šetřením) nebo nepřímo (pozorováním jejich chování).
- b) Metody související s veřejnou volbou. Cena je zde odvozena od názorů a konání politiků (státních orgánů), přičemž cenu lze odvodit přímo (v rámci reálného politického rozhodování) nebo nepřímo (odvozením z faktického konání politiků a státních orgánů při rozhodování o jiných věcech).

4.3.1 Oceňování nehmotných položek a řešení tržních zkreslení

Varianty oceňování dvou významných nehmotných položek

- 1) Oceňování času
 - a) Čas strávený dopravou – se nejčastěji oceňuje prostřednictvím nákladů na pracovní čas, tj. sazbou hodinové čisté mzdy. V případech kdy existují alternativy dopravy na téže trase, pak rozdíly v tarifech mezi těmito alternativami mohou být způsobeny, za jinak stejných podmínek, rozdíly v rychlosti (úsporami času). Ukazatelem hodnoty získaného času mohou být také náklady na bydlení, které jsou ochotní lidé akceptovat, jestliže bydlí blíže svému pracovišti.
 - b) Hodnota volného času – lze rovněž vyvodit ze mzdy, nebo je možné zkoumat náklady příležitosti (např. pro různé způsoby využití volného času, na které potřebují přemístění, lze využít pro stanovení jeho hodnoty, akceptovatelné dopravní náklady).
- 2) Oceňování života – ačkoliv je možné souhlasit s tvrzením, že cena lidského života je nesrovnatelná s jakoukoliv jinou hodnotou, existují určité limity na prostředky, které lze vynaložit na snížení rizika smrti apod. Existuje celá řada přístupů k oceňování života.
 - a) Starší přístupy vycházejí tzv. hodnoty odvrácené ztráty produkce, což teoreticky souvisí s konceptem lidského kapitálu. Šlo o odvozování hodnoty ze současné hodnoty hrubých příjmů dosažených jednotlivcem po dobu jeho života. (Někdy v modifikaci na čisté příjmy, tj. po

odečtení hypotetické spotřeby.). Tento přístup byl mnohými ekonomy velice silně kritizován. Užítky plynoucí ze spotřeby zdravotnických služeb a s nimi i ochota jednotlivců či společností platit za ni podle nich nemají vůbec žádnou vazbu na odhadované změny v produktivitě. Důvodů pro toto odmítání je hned několik. Je vůbec otázkou zda příjmy (mzda) skutečně odrážejí individuální produktivitu pokud uvážíme známá selhání pracovních trhů. Nemluvě již o tom, že případné úmrtí jednoho člověka nezbytně nemusí znamenat absolutní úbytek produkce, protože je jeho pracovní místo přirozeně obsazeno dalším člověkem. Náklady ve společenském vyjádření pak v podstatě nastanou pouze v souvislosti s vyhledáním nového pracovníka a jeho zapracováním.

- b) Mischan definuje hodnotu života s odvoláním na Paretovský princip. Podle toho je hodnota života jednotlivce rovna minimální částce náhrady (kompenzace), které je třeba k vyvážení nedobrovolného vystavení takového jedince zvýšenému riziku úmrtí. Takové vyvažování zvýšeného rizika smrti zahrnuje platby jednotlivci samotnému, jednak platby ostatním, kteří mohou být jeho smrtí dotčeni. Mishan zdůrazňuje, že se podle něho nejedná o jeden z přístupů, nýbrž že je to „jediný ekonomicky opodstatněný přístup“ vůbec. (podle Nas, s. 108).
- c) Alternativním přístupem (Schelling 1968) k výše uvedenému je metoda, která zohledňuje jaký příjem jednotlivce požaduje pokud se má vystavit většímu riziku smrti. Obsáhlost problematiky překračuje rámce této studijní pomůcky, doporučujeme proto studium dalších pramenů.

Tržní náklady užítky – příčiny zkreslení

Tržní ceny jsou ideálním prostředkem k ocenění nákladů a užiteků, je však nutno zohlednit, že tržní ceny podávají zcela pravdivou informaci pouze v případě dokonale konkurence. Pokud se snažíme odstranit toto zkreslení pomocí úprav (rektifikace) nazýváme ceny takto upravené, cenami stínovými.

Zkreslení
tržních
cen

Příčiny zkreslení tržních cen lze rozdělit do následujících skupin:

- a) Nedokonalost konkurence.
 - b) Neúplné využití zdrojů.
 - c) Daně, subvence a veřejná reglementace.
 - d) Vnější obchodní a finanční ochrana.
 - e) Externality.
- a) *Nedokonalost konkurence* – v případě, že na trhu je monopolistická konkurence, použijeme nižší ceny substitučních výrobků. Pokud je na trhu monopol, použijeme dlouhodobé mezní náklady statku.
 - b) *Neúplné využití zdrojů* – jestliže je přebytek pracovní síly trvalý a významný, pak jsou náklady příležitosti nulové, tzn. Jejich stínová cena by měla být nulová. Pokud je však přebytek pracovní síly pouze dočasný (např. sezónní

nezaměstnanost), stanovíme stínovou cenu jako průměr odměny pracovní síly v době, kdy je zaměstnaná.

- c) *Daně, subvence a veřejná reglementace* – daně a subvence mají tendenci narušovat konkurenční ceny. Teoretické řešení spočívá ve výpočtu optimální ceny pomocí nějakého modelu optima druhého řádu. Pokud to není možné, je nutné hledat jiné způsoby. Z výpočtu analýzy nákladů a užitků je nutné vyloučit distorzivní daně⁸ a subvence (s výjimkou subvencí kompenzujících externalit). Jinak řečeno je nutné odečíst všechny nepřímé daně, cla a daně z příjmů. Typickým příkladem odvětví, s deformací tržních cen z těchto důvodů, je zemědělství.
- d) *Vnější obchodní a finanční ochrana* – v případě tohoto zkreslení je nutné nahradit tyto ceny cenami světovými. Toto je žádoucí zejména u projektů předkládaných mezinárodními institucím (např. světová banka), kde se porovnávají projekty z různých zemí.
- e) *Externality* – pro oceňování negativních externalit uvádí např. Benárd dvě metody:
- Přímé ocenění negativních externalit – je vytvořen katalog externalit a na základě výzkumu se stanoví jejich náklady.
 - Funkce škod – uvádí do relace parametry škod s tržní hodnotou nějakého statku, který je jimi záporně ovlivňován.

Shrnutí kapitoly

Tato kapitola vám měla napomoci k pochopení významu metod ekonomického hodnocení a měla vám poskytnout základní znalosti o provádění nejčastěji využívané metody – CBA. Část kapitoly byla věnována i obtížím spojeným s aplikací metod hodnocení jako je například oceňování nehmotných užitků a externalit.



Otázky k zamyšlení

1. Co je největším problémem prakticky všech metod hodnocení veřejných výdajů?
2. Pokuste se ve svém okolí najít příklady problémů, na kterých by bylo žádoucí aplikovat metody hodnocení užitku.
3. Znáte nebo si dovedete představit nějakou další aplikaci metody CUA kromě QUALY?
4. Jak byste hodnotili dopad výstavby světelné křižovatky v místě, kde docházelo k častým nehodám?
5. Jaké další postupy byste použili, pokud by vám výsledky CBA analýzy nepřipadaly dostatečně přesvědčivé pro schválení nebo zamítnutí projektu?
6. Může být podle vás přijat projekt, u něhož CBA analýzou vyplynulo, že není rentabilní? Za jakých podmínek by k takové situaci mohlo dojít?
7. Je podle Vás rozumné nahrazovat při oceňování monopolní cenu cenou tržní, pokud se jedná o přirozený monopol?



⁸Distorzivní daň je každá daň, která se neukládá ve formě jednotné částky (daň na hlavu).

8. Co by se stalo, pokud by ceny nebyly očištěny od vlivu daní? Vezmeme-li v úvahu argument, že daně se stejně platí a investor s tím musí počítat?
9. Může být jedinec schopen požadovat adekvátní zvýšení mzdy za zvýšení rizika smrti, pokud ještě smrt nepodstoupil (nebo se neocitl blízko smrti), z čehož můžeme usuzovat, že při rozhodování nemá dostatek informací? Jakou úlohu hraje při zvýšení požadavku na mzdu z důvodu rizika smrti osobnost daného člověka?



Povinná a doporučená literatura

- MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. Masarykova univerzita 1997, ISBN 80-210-1591-8.
Kniha poskytuje základní přehled existujících metod ekonomického hodnocení. Je vhodná, jako základ pro další studium vybraných metod.
- OCHRANA, F.: *Veřejné zakázky a veřejné projekty*. Praha 1999, ISBN 80-85963-96-5.
Velmi vhodná literatura, zejména pokud jde o rozšiřující pohled na problematiku zadávání veřejných zakázek, jakožto nástroje alokace veřejných prostředků.
- SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.
Tato metodická příručka srozumitelnou formou představuje postup jak zpracovat CBA analýzu.
- *Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů*. [ed. Ivan Malý] MU Brno 2002, ISBN 80-21028-16-5.
Jedná se o sborník příspěvků z konference pořádané katedrou veřejné ekonomie. S ohledem na Váš dílčí zájem mohou vybrané příspěvky poskytnout jiný pohled na problematiku nebo Vám napomoci k rozšíření zdrojů literatury.
- OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress Praha 2002, ISBN 80-86119-51-3.
Knihu lze doporučit zejména při větším zájmu o komplexní pohled na problematiku fungování veřejného sektoru a veřejných projektů.
- Pro hlubší studium problematiky metod hodnocení je vhodné sáhnout po anglických pramenech jako např.:
 - NAS, T. F.: *Cost-benefit analysis. Theory and Application*. Sage Publications, Thousand Oaks 1996, ISBN 0-8039-7133-8
 - WAN, T.: *Analysis and Evaluation of Health Care Systems. An Integrated Approach to Managerial Decision Making*. Health Professions Press, Baltimore 1995, ISBN 1-878812-23-8.
 - LANG, H.: *Theory and practise of cost analysis*. VŠE, Praha 2004, ISBN 80-245-0712-9.

Příloha – Zadání POT č. 2



Komentář a posouzení konkrétního ekonomického zhodnocení veřejného projektu pomocí některé z metod probraných v kapitole 4 (zejména CBA).

Součástí studia předmětu je i vypracování a odevzdání dvou samostatných prací, které jsou označovány jako POT (práce opravovaná tutorem). Zadání prvního POT je uvedeno jako příloha druhé kapitoly (strana 55). Tento, **druhý POT**, uzavírá čtvrtou kapitolu, která byla věnována stručnému představení ekonomických metod hodnocení veřejných projektů. Má proto poněkud odlišný charakter než v případě POT 1. Jeho posláním je seznámit Vás s konkrétní podobou aplikace probraných metod (zejména metody CBA) na – Vámi zvoleném – praktickém příkladu.

Téma POT

Komentář a posouzení konkrétního ekonomického zhodnocení veřejného projektu pomocí některé z metod probraných v kapitole 4 (zejména CBA).

Vášim úkolem tedy bude:

- Vyhledat konkrétní aplikaci ekonomických metod hodnocení veřejných projektů – nalézt veřejný projekt, který byl podobně evaluaci podroben. Zdrojem pro vyhledávání by mohly být např. české projekty žádající o dataci ze strukturálních fondů EU, příp. podobné zahraniční projekty.
- Vybranou konkrétní studii pak s využitím výše popsané metodiky zhodnotit (tedy posoudit, zda a v jaké míře se tato konkrétní aplikace shoduje s obecnými zásadami).
- Posoudit validitu finálního doporučení, které je v této konkrétní studii uvedeno (zda je metodika dodržena, případně co bylo opomenuto, chybně uvedeno, nad/pod hodnoceno apod.)

Rozsah POT

Rozsah komentáře by měl být do jisté míry dán rozsahem popisované studie. Měl by se však pohybovat v rozmezí 5-10 stránek textu (včetně formálních náležitostí).

Termín odevzdání POT:

Odevzdání POT a jeho přijetí tutorem (hodnocení „splněno“) je podmínkou připuštění ke zkoušce z předmětu.

Forma odevzdání POT:

Elektronicky prostřednictvím internetového systému (tj.do odevzdáárny IS či na Studium on-line – bude upřesněno tutorem na příslušném prezenčním bloku výuky).

Příloha – Case study

Investiční výdaje nemocnic a kontrola zadávání veřejných zakázek⁹

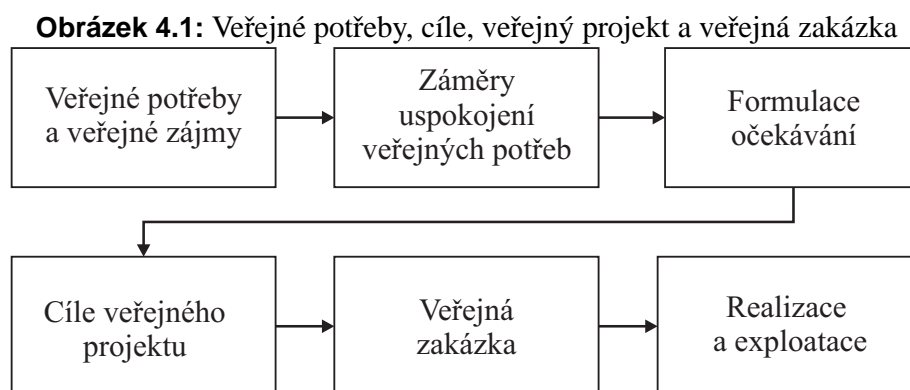
Poznámka: text je zaměřen spíše na problematiku kontroly veřejných zakázek, nicméně jedná je o jistou formu hodnocení s vynakládanými veřejnými prostředky.

Úvod

Vzhledem k obecně známým charakteristikám nabídky a poptávky na zdravotnických trzích, je zřejmé, že zdravotnictví jako celek tenduje k technické neefektivnosti. Pokud se neuplatňují vhodné nástroje kontroly nákladovosti, spotřeba služeb a zejména náklady výrazně rostou.¹⁰

Při diskuzích o investičních výdajích ve zdravotnictví je ústředním tématem zpravidla jejich samotná výše a určení. Otázky spojené s transparentností celého procesu a stejně tak i výsledky prováděných kontrol zůstávají spíše na pozadí, pokud se ovšem nejedná o medializovanou kauzu. Právě aspekty transparentnosti a kontroly efektivnosti vynakládání s těmi prostředky jsou řešeny v zákoně o veřejných zakázkách¹¹.

Zákon o veřejných zakázkách, respektive zadávání veřejných zakázek jako takových, představuje nástroj, který by měl zajistit efektivní nakládání s omezenými zdroji při současném uspokojení veřejné deklarované potřeby. Na celý proces je možno nahlédnout prostřednictvím následujícího schématu.



Pramen: OCHRANA (2001)

Při bližším pohledu na uvedené schéma je zřejmé, že jednou z nejobtížnějších částí celého procesu je formulace cílů veřejného projektu a tedy i stanovení hodnotících

⁹Následující text vznikl úpravou článku: PAVLÍK, M., DARMOPILOVÁ, Z.: Investiční výdaje nemocnic a kontrola zadávání veřejných zakázek. In *Európske financie – teória, politika, prax*. Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica 2006, ISBN 80-8083-335-4.

¹⁰KUVÍKOVÁ, MURGAŠ, NEMEC 1995.

¹¹Do 1. 5. 2004 šlo o zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Poté (od vstupu ČR do EU) byla tato oblast upravena zákonem č. 40/004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen současně platným zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

kriterií. Teoreticky by správné nastavení hodnotících kritérií mělo zabezpečit, že bude vybrána ta nejvhodnější varianta, a tedy ta nabídka uchazeče, která nejlépe splní cíle stanovené zadavatelem. Celý proces by měl být transparentní a případě pochybností zde plní kontrolní funkci Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

V reálných podmínkách je i laické veřejnosti zřejmé, že ne vždy dochází ke korektnímu průběhu výběrových řízení, a tedy ne vždy je zabezpečeno optimální nakládání s veřejnými prostředky. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti procesu zadávání veřejných zakázek v roce 2004 představuje 32,4 mld. Kč¹². Právě tato oblast je z řady důvodů náchylnější ke korupci více než ostatní sektory. Není důvod domnívat se, že situace v případě zdravotnictví je výrazně odlišná od situace v ostatních odvětvích. Nikde jinde se nevyskytuje tak specifická a nebezpečná kombinace nejistoty, informační asymetrie a množství účastníků (zájmů). Komplexní charakter systému zdravotní péče a jeho neprůhlednost vytvářejí možnosti zneužívání tohoto systému na různých úrovních¹³.

Ve zdravotnictví je často voláno po vyšší míře investičních i neinvestičních výdajů a právě nedostatek prostředků bývá uváděn jako významný faktor po obecně pozorovaný neuspokojivý stav českého zdravotnictví. S ohledem na složitost celého problému spojeného s investováním ve zdravotnictví jsme dále zúžili zkoumaný problém pouze na investiční výdaje nemocnic, respektive úroveň a výsledky kontroly průběhu zadávání veřejných zakázek.

Pokud by poskytovatel investiční dotace chtěl kontrolovat hospodárnost při využití přidělených prostředků, musel by mít k dispozici informace o tom, zda výběrové řízení proběhlo v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, jimiž jsou nemocnice povinny se řídit. Dodržování těchto pravidel by totiž mělo zajistit konkurenční prostředí při zadávání zakázky, a tedy získání nejlepších možných podmínek pro nemocnici. Vztah mezi nemocnicí a poskytovatelem dotace může tedy být komplikován neprůhlednostmi při zadávání veřejných zakázek.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat rozhodnutí ÚOHS týkající se investičních výdajů nemocnic a zjistit, zda veřejná kontrola je dostatečná, a zda jsou nemocnice motivovány k dodržování pravidel při zadávání veřejných zakázek.

Obecným principem ve veřejné správě je, že rozhodovat o právech a povinnostech (tedy např. i ukládat určitá plnění) je možné pouze ve správním řízení, v němž mohou jeho účastníci hájit svá práva. ÚOHS je zákonem o veřejných zakázkách dána možnost ve správním řízení rozhodovat o zákonnosti postupů zadavatelů veřejných zakázek (zde nemocnice) a ukládat příslušná opatření k nápravě (provést nový výběr, zrušení zadání atp.) nebo sankce v podobě pokut.

Autoři předpokládají, že počet uskutečněných přezkumných řízení a objem přezkoumaných investic je v poměru k celkovým investičním výdajům nedostatečný a není tak vytvářen na nemocnice tlak ke zvyšování transparentnosti výdajů na investice.

¹²Transparency International, tisková zpráva ze dne 28. 06. 2005.

¹³Transparency International, projekt Transparentní zdravotnictví.

Metoda

Autoři analyzovali všechna vydaná rozhodnutí ÚOHS v letech 2000 až 2004, které se týkaly investic ve zdravotnictví, respektive, kde zadavatelem byly nemocnice, jejichž zřizovatelem je ministerstvo zdravotnictví ČR, ministerstvo obrany ČR, kraj nebo obec. Zkoumaná rozhodnutí byla analyzována jak ve vztahu k celkovému počtu vydaných rozhodnutí, tak k celkovému objemu investic, který plynul nemocnicím ve sledovaném období.

Učiněná zjištění byla dále analyzována v kontextu celkového počtu rozhodnutí ÚOHS, tak aby situace v případě investičních výdajů nemocnic byla uvedena v souvislostech s celkovou kontrolou zadávání veřejných zakázek.

Výsledky

Prvním zjištěním je poznání o objemu a především o struktuře investičních výdajů nemocnic ve sledovaném období (viz tabulka 4.2). Ačkoliv nedochází k významným změnám pokud jde o absolutní výši investic, lze ve sledovaném období pozorovat tendenci růstu podílu investičních výdajů financovaných zejména ze sbírek a darů a rovněž tak z úvěru. Přesto však zcela dominantními zůstávají prostředky vlastní nebo prostředky pocházející z „přerozdělovacích procesů“.

Tabulka 4.2: Nově pořízený hmotný investiční majetek ve zdravotnictví podle zdrojů financování (v mil Kč). Nemocnice v letech 2000–2004

	Rok	2000	2001	2002	2003	2004
	Počet	203	191	189	181	184
Hodnota nově pořízeného HIM	Celkem	7 973	8 318	9 207	8 541	7 331
	z rozpočtu invest. výdajů	0	0	0	0	0
	z vlastních zdrojů	2 962	3 912	4 021	3 614	3 426
	z úvěru	64	37	34	102	116
	z přísp. ze státních fondů	1 911	2 351	2 931	2 239	756
	z přísp. dle smluv	94	78	33	25	26
	z dotací od zřizovatele	2 730	1 660	2 015	2 360	2 548
	z darů a sbírek	207	274	163	142	453
z FKSP	5	6	10	60	7	

Zdroj: Sestaveno na základě údajů v publikaci: Ekonomické údaje ve zdravotnictví za rok 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, dostupných na www.uzis.cz

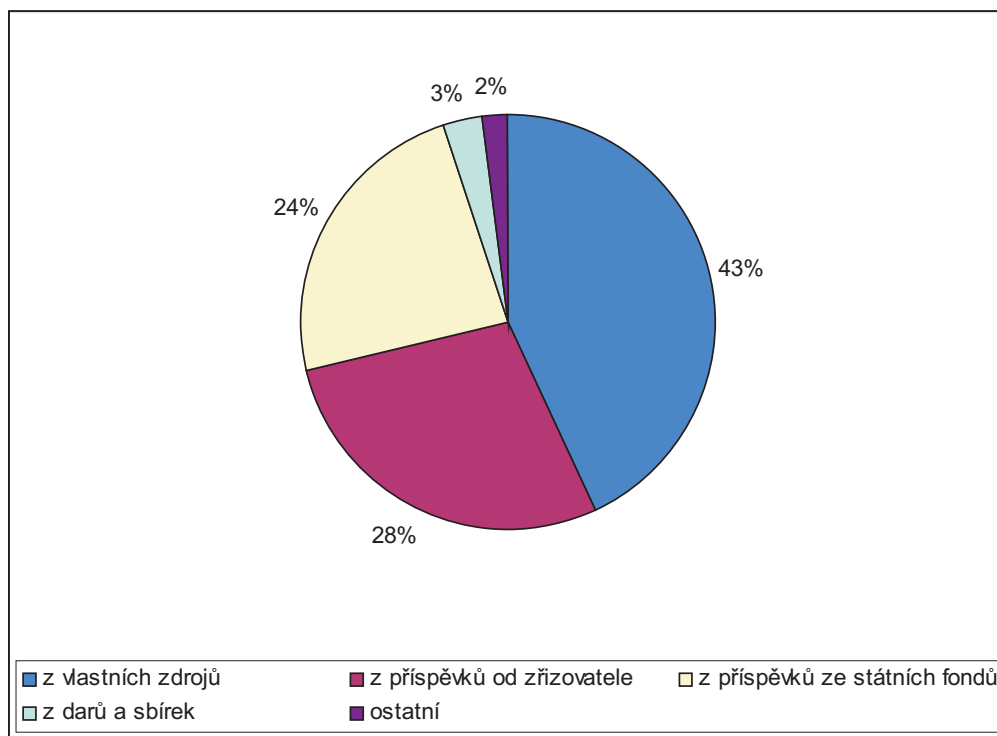
Následující graf zobrazuje strukturu pořízeného majetku, podle zdrojů financování. Graf znázorňuje, kolik procent majetku bylo za sledované období průměrně pořízeno z jednotlivých zdrojů. Je patrné, že zhruba 95% všech prostředků na investiční výdaje nemocnic pocházelo z přerozdělovacích procesů. Příjmy zřizovatelů jsou však rovněž z části tvořeny prostředky alokovanými přerozdělovacím mechanismem od státu. Úroveň přerozdělení je zjevně i v tomto případě velmi vysoká.



Úkol:

Jaký je podíl veřejných zdrojů celkem? (tedy zdrojů pocházejících s veřejných rozpočtů alokovaných nějakou formou přerozdělení)

Obrázek 4.2: Struktura pořízeného majetku nemocnicemi podle zdrojů financování, průměr v letech 2000–2004



Zdroj: Sestaveno na základě údajů v publikaci: Ekonomické údaje ve zdravotnictví za rok 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, dostupných na www.uzis.cz, vlastní výpočty

Nemocnice, které jsou objektem zkoumání tohoto příspěvku, jsou zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Zkoumaná rozhodnutí byla uspořádána do tabulky 4.3. Rozhodnutí je možné rozdělit na dvě skupiny dle způsobu zahájení správního řízení, a to na:

1. řízení zahájená „na návrh“ uchazeče, tj. iniciované uchazečem o veřejnou zakázku, který se cítí být postupem zadavatele poškozen,
2. řízení zahájená „ex officio“, tj. z vlastního podnětu ÚOHS. Tato řízení mohou být vyvolána např. podáním občanů, upozorněním jiného orgánu státní správy jako Policie ČR, Finančních úřadů nebo právě výše zmíněného NKÚ.

Výsledkem správního řízení je buď zjištění, že zadavatel porušil, případně neporušil pravidla daná zákonem o veřejných zakázkách anebo zastavení řízení z procesních důvodů.

Ve sledovaném období tedy Úřad na ochranu hospodářské soutěže zahájil řízení z vlastního podnětu v průměru ve 23 %. Poměrně překvapující je však skutečnost, že v letech 2000 a 2003 byl počet celkově zkoumaných případů výrazně nižší než v ostatních letech. Tato skutečnost nemůže mít vysvětlení v celkově nižším počtu všech zkoumaných případů v daných letech, jak ukazuje tabulka 4.4. V roce 2000 dokonce ÚOHS zahájil nejvíce správních řízení v celém sledovaném období. U druhého významného výkyvu v roce 2003 lze nízký počet zkoumaných veřejných

Tabulka 4.3: Počet zkoumaných veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000–2004

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
počet případů	4	25	27	7	23
řízení „ex officio“	1	7	6	3	3
řízení „na návrh“ uchazeče	3	18	21	4	20

Zdroj: Sestaveno autory na základě údajů dostupných na www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti

zakázek u nemocnic z části vysvětlit celkově nižším počtem zkoumaných případů. Nicméně, autoři se domnívají, že zjištěné výkyvy jsou pravděpodobně náhodné.

Tabulka 4.4: Přehled vedených správních řízení v oblasti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek podle zákona v letech 2000–2004

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
Zahájená správní řízení	508	446	379	334	340
Vydaná rozhodnutí ve věci	296	286	224	275	165
Zastavená správní řízení	121	97	111	30	57
Počet návrhů zamítnutých rozhodnutím	133	80	80	73	není k dispozici ¹⁴
Počet uložených pokut	68	84	65	90	29

Zdroj: Sestaveno autory na základě výročních zpráv Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ve sledovaném období. Dostupné na compet.cz

Pokud se vrátíme pouze ke zkoumaným případům, kdy zadavatelem veřejné zakázky byla nemocnice, pak je možné shrnout zjištění v tabulce 4.5. Při zahájení správního řízení jsou možné pouze tři způsoby jeho ukončení:

- ÚOHS vydá rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách a současně pak rozhodne ve věci nápravy, případně uloží pokutu
- ÚOHS zastaví správní řízení a to buď z důvodů
 - odpadl důvod řízení zahájeného ex officio, ÚOHS tedy neshledal porušení zákona
 - navrhovatel vzal svůj návrh zpět (zpětvzetí)
 - zastavení řízení z procesních důvodů – např. navrhovatel neuhradil správní poplatek
- ÚOHS vydá rozhodnutí, ve kterém zamítne návrh uchazeče, neboť neshledá porušení zákona (platí pro zákon č. 199/1994 Sb.).



Úkol:

Zamyslete se nad tím, kde v tabulce vzniká „oblast“, ve které lze očekávat, že mezi zadavateli a účastníky dochází k „dohodám“ resp. kde dochází ke vzniku prostoru ke korupčnímu chování?

¹⁴Údaj nebyl publikován ve výroční zprávě ÚOHS zřejmě z důvodu změny legislativy.

Tabulka 4.5: Přehled výsledků vedených správních řízení, kde zadavatelem byla nemocnice v letech 2000–2004

výsledek z podnětu	zastaveno řízení	zadavatel porušil zákon	návrh byl zamítnut	celkem
vlastního	3	17	0	20
uchazeče	10	17	30	57
Výsledek celkem	13	34	30	

Zdroj: Sestaveno autory na základě analýzy rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže v letech 2000–2004. Rozhodnutí jsou dostupná na www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti

Při zastavení řízení nelze teoreticky vyloučit, že např. za neuhrazením správního poplatku navrhovatelem stojí uskutečnění dohody mezi zadavatelem a uchazečem. Zároveň je možné, že uchazeč si není předem vědom povinnosti správní poplatek uhradit a v průběhu řízení není ochoten jej složit. Je zřejmé, že dohledat, respektive dokázat tyto případy je téměř nemožné. Stejný případ může nastat i u tzv. zpětvzetí, kdy navrhovatel např. zaplatí správní poplatek (jeho výše 30 tis. Kč je dána zákonem), ale následně svůj návrh vezme zpět. Motiv dohody mezi zadavatelem a uchazečem se zde objevuje ještě výrazněji.

Pokud se tedy odhlédneme od počtu zastavených správních řízení, zjistíme, že 53 % vydaných rozhodnutí konstatuje, že došlo k porušení zákona (při zohlednění počtu zastavených správních řízení je podíl 44 %). Toto procento se ještě navýší připočtením těch případů, kdy je správní řízení na návrh uchazeče zastaveno z procesních důvodů, nicméně Úřad na ochranu hospodářské soutěže shledá důvody k tomu, aby zahájil řízení „ex officio“.

V souvislosti s takto vysokým podílem případů, kdy bylo konstatováno porušení zákona, logicky vyvstávají tyto otázky:

- jak velká část z celkových investičních výdajů nemocnic byla „kontrolována“ prostřednictvím správních řízení ÚOHS?
- jaká byla výše pokut za zjištěná porušení zákona?

Z tabulky 4.2 vyplývá, že celkem bylo ve sledovaném období vynaloženo na investiční výdaje nemocnic celkem 41 370 milionů Kč. V rámci správních řízení byly pak přezkoumány zakázky v přibližné hodnotě¹⁵ 11 968 milionů Kč, což je přibližně 29 % z celkových investičních výdajů.

Jak vyplývá z tabulky 4.5, lze s jistotou mírou zjednodušení konstatovat, že počet případů, ve kterých ÚOHS shledal porušení zákona (34) je vyrovnaný počtu případů, kde k porušení zákona nedošlo (30 + 3, kdy odpadl důvod řízení). To by potom znamenalo, že k porušení zákona dochází v necelé polovině případů, a že tedy u veřejných zakázek v přibližné hodnotě 5 266 milionů korun došlo k porušení zákona. Za předpokladu, že při kontrole všech veřejných zakázek nemocnic by byl

¹⁵U všech případů nebylo možné dohledat výši veřejné zakázky, celková výše sledovaných veřejných zakázek byla tedy odhadnuta na základě počtu těch zakázek, u kterých bylo možné zjistit jejich výši a celkového počtu zakázek.

stejný poměr správních rozhodnutí konstatujících porušení zákona (tj. 44 %), potom by to znamenalo, že u veřejných zakázek v hodnotě 18 203 milionů Kč mohlo dojít k porušení zákona. Autoři jsou si vědomi míry tohoto zjednodušení, uvedená čísla slouží především jako nástroj k demonstraci rozsahu problému investičních výdajů nejen nemocnic, ale i investičních výdajů ve zdravotnictví obecně.

Další zajímavé zjištění přináší pohled na počet a výši udělených pokut ve sledovaném období. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže udělil celkem pokuty ve výši 8,7 mil. Kč, přičemž v námi sledovaných případech byla celková výše udělených pokut 0,209 mil. Kč. Podrobnější údaje jsou uvedeny v tabulce 4.6.

Tabulka 4.6: Srovnání počtu a výše pokut udělených celkem a v případě veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000–2004

	počet uložených pokut	výše uložených pokut (v tis. Kč)	průměrná výše pokuty (v tis. Kč)
celkem	336	8 712,5	25,9
veřejné zakázky, kde byla zadavatelem nemocnice	8	209,0	26,1

Zdroj: sestaveno autory na základě údajů dostupných ve výročních zprávách ÚOHS a vlastní analýzy vydaných rozhodnutí ÚOHS. Dostupné na: www.compet.cz

Průměrná výše pokut je tedy shodná jak pro námi sledovaný vzorek, tak pro průměr za celé sledované období. Samotná výše pokuty, resp. její horní hranice je určena zákonem¹⁶, přesto této horní hranice je využíváno jen v ojedinělých případech. Vztáhne-li se výše uložené pokuty k hodnotě zakázky, tak na omezeném vzorku, kde bylo toto zkoumání možné, vyjde najevo, že průměrně činila výše pokuty 0,11 % hodnoty veřejné zakázky.

Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo analyzovat rozhodnutí ÚOHS týkající se investičních výdajů nemocnic a zjistit, zda veřejná kontrola je dostatečná, a zda jsou nemocnice motivovány k dodržování pravidel při zadávání veřejných zakázek. Autoři předpokládali, že počet uskutečněných přezkumných řízení a objem přezkoumaných investic je v poměru k celkovým investičním výdajům nedostatečný a není tak vytvářen na nemocnice tlak ke zvyšování transparentnosti výdajů na investice.

Výsledky práce ukazují, že míra kontroly není zanedbatelná a řada pochybení je napravena ještě před uzavřením smlouvy (a není tedy nutno ukládat pokutu). Jako zásadní se ovšem autorům jeví skutečnost, že téměř 50% případů kontroly skončilo konstatováním, že došlo k porušení zákona. Pokud by tato situace nebyla výjimečnou, tak nejen z hlediska odvětví zdravotnictví, ale i celého veřejného sektoru, se tato skutečnost jeví jako alarmující. Naše zjištění potvrzují i závěry Transparency international.

¹⁶Sazba 1 % z ceny zakázky platila do 1. 5. 2004 (zákon č. 199/1994 Sb.), poté se zvýšila na 5 % z ceny zakázky (zákon č. 40/2004 Sb.).

Samostatným problémem je potom předmět prováděné kontroly, kdy častěji jsou sledovány formální náležitosti na úkor obsahové stránky, což vyplývá ze zákona o veřejných zakázkách. Tedy není kontrolováno podstatné. Může tak docházet i k alokační neefektivnosti, navzdory tomu, že formální požadavky na proces zadávání veřejných zakázek byly dodrženy.

Jako podstatná se také autorům jeví skutečnost, že za situace, kdy je zahájeno řízení z podnětu uchazeče a následně pak z jeho podnětu opět zastaveno, může vznikat prostor pro dohodu mezi zadavatelem a uchazečem. Jinými slovy vzniká zde možný prostor pro netransparentnost či korupci. V případě našeho výzkumu se jednalo celkem o 10 případů za sledované období (což bylo 11,5 %).

Z hlediska motivace nemocnic k dodržování předpisů o zadávání veřejných zakázek lze předpokládat, že určující v případě nápravného opatření může být obava ze zdržení zadávacího řízení a tedy, že v tomto případě jsou nemocnice spíše motivovány k dodržování zákona. Naopak pokud je nemocnicím vyměřena pokuta, její nízká výše je pravděpodobně nemotivuje k dodržování zákonem daných pravidel.

Problematika transparentnosti veřejných zakázek je nejen v České republice aktuálním tématem. Ve veřejném sektoru chybí „skutečně účinný a vymahatelný rámec pro zadávání veřejných zakázek“¹⁷, přičemž předložená případová studia dokazuje, že oblast zdravotnictví není výjimkou. Samotná četnost kontrol a její výsledky nejsou zdaleka jediným problémem. Za problém se obecně považuje rovněž ovlivňování procesu zadávání veřejných zakázek politickou reprezentací, rovněž tak chybějící kontrolní mechanismy a dohody mezi účastníky výběrových řízení či klientelismus.

Literatura

- KUVÍKOVÁ, H., MURGAŠ, M., NEMEC, J.: *Ekonomía zdravotníctva*. Phoenix, Banská Bystrica 1995. ISBN 80-900563-1-8.
- OCHRANA, F.: *Hodnocení veřejných zakázek a veřejných projektů*. Praha 2001. ISBN 80-85963-96-5.
- Transparency International: *Neprůhledné veřejné zakázky připravily v loňském roce Českou republiku o 32 miliard korun*. Tisková zpráva. [online] Dostupné ke dni 1. 12. 2006 na: www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2721.
- Transparency International: *Projekt transparentní zdravotnictví*. [online] Dostupné ke dni 1. 12. 2006 na: www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2836.
- Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Ekonomické informace ve zdravotnictví rok 2000 až 2004. [online] Ke dni 3. 11. 2006: www.uzis.cz
- Sbírka rozhodnutí pro ochranu hospodářské soutěže rok 2000. [online] www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/.

¹⁷Transparency International, tisková zpráva ze dne 28. 06. 2005.

- Sbírka rozhodnutí pro ochranu hospodářské soutěže rok 2001 až 2004. [online]
www.compet.cz/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/.
- Výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rok 2000 až 2004. [online]
www.compet.cz ke dni 3.11.2006.

Shrnutí

Proces tvorby a realizace politiky je komplexním jevem, který přesahuje hranice ekonomických věd. Právě tato komplexnost činí z této oblasti vysoce atraktivní problematiku, jejíž poznávání je v oblasti veřejného sektoru velice aktuální a žádoucí. Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že proces tvorby i realizace veřejné politiky jsou jevy více příslušející do oblasti politologie, či jiných společenských věd, tak důsledky realizace veřejných politik mají vždy silný dopad na ekonomické prostředí. Schopnost chápat, hodnotit a předvídat tyto důsledky je v profilu absolventa oboru veřejná ekonomie nezbytná.

Je nutné uvědomit si, že jednotlivé kapitoly této studijní pomůcky mohou a jsou samostatnými oblastmi výzkumu, přičemž propojení těchto poznatků umožňuje lepší pochopení ekonomických jevů ve své složitosti. Velké úkoly výzkumu leží zejména v oblasti metod analýz a v poznávání procesu implementace.

Autoři doufají, že tato studijní pomůcka poskytla svým čtenářům dostatek informací k tomu, aby se v této problematice mohli dále vzdělávat.

Rejstřík

A

Analýza minimalizace nákladů, 79
Analýza nákladů a užitečnosti, 79
Analýza účinnosti nákladů, 79

B

beneficient, 82
bottom-up, 59, 60
brainstorming, 64
byrokracie, 24, 30, 34, 35

C

CBA, 78
citlivostní analýza, 86
Cost-benefit analýza, 81
Cost-effectiveness analysis, 79
cost-minimization analysis, 79
Cost-utility analysis, 79

D

delfy, 64
diskontní sazba, 84
doba návratnosti, 85

E

ekonomické hodnocení, 76
Ekonomie blahobytu, 22
Elitářství, 28
externality, 89

F

Formulace politické agendy, 41

I

Implementace, 58
implementační deficit, 62
index rentability, 86
Inkrementalistický model rozhodování, 50
lšíkavův diagram, 65

J

Jednokriteriální metody, 79

K

Korporativismus, 23, 28

L

lobbying, 44

M

Macchiavelli, 24
Marxismus, 28
Metoda Electra, 80
Metoda lexikografického uspořádání, 80
moc, 26
Model A-A-A, 19

N

náklady a přínosy, 83
Neoinstitucionalismus, 22

O

oceňování času, 87
oceňování nehmotných položek, 87
oceňování života, 87

P

Pluralismus, 22, 28
podíl nákladů a výnosů, 86
politická agenda, 38
Politické strany, 39
politický program, 51
politika, 16
Projektový přístup, 62

R

Racionalistický model tvorby rozhodnutí, 49

S

selhání státu, 29
sociální problém, 41, 42
současná hodnota, 84
stát, 24
státní moc, 26
stínové ceny, 84
SWOT matice, 65

T

Teoretické modely implementace, 61
Teorie byrokracie, 32
top-down, 59

V

veřejná moc, 24
Veřejná politika, 15, 17, 22, 23, 35
Veřejná správa, 17
veřejný projekt, 62
Vícekriteriální metody, 79
Vláda, 39
vnitřní výnosové procento, 85

Z

zájmové skupiny, 45
zkreslení tržních cen, 88

Literatura

- [1] BLAŽEK, L.: *Lidský potenciál a společenské řízení*. MU, Brno 1991. ISBN 80-210-0335-9.
- [2] BLOM-HANSEN, J.: „A New Institutional Perspective On Policy Networks“. *Public Administration*, 1997, 75(4), 669–693.
- [3] CAMERON, R.: *Stručné ekonomické dějiny světa*. Victoria Publishing, Praha 1996. ISBN 80-85865-21-1.
- [4] CARLSSON, L.: „Nonhierarchical Implementation Analysis“. *Journal of Theoretical Politics*, 1996, 8(4), 527–546.
- [5] CODACCIONI-FILIPPI, A. M.: *Dějiny 20. století – encyklopedie politického, ekonomického a kulturního dění*. Mladá Fronta, Praha 1994. ISBN 80-204-0403-1.
- [6] COLEBATCH, H. K.: *Úvod do Policy*. Barrister and Principal, Brno 2002. ISBN 80-86598-79-9.
- [7] DAHL, R. A.: *Demokracie a její kritici*. Victoria Publishing, Praha 1995. ISBN 80-85605-81-3.
- [8] DRUMOND, M. F., O'BRIEN, B., STODDART, G. L., TORRANCE, G. W.: *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*. 2nd edit., Oxford University Press, Oxford 2001, ISBN 0-19-262773-2.
- [9] FIALA, P., SCHUBERT, K.: *Moderní analýza politiky*. Brno 2000, ISBN 80-85947-50-1.
- [10] FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: *Základy státovědy*. Masarykova univerzita, Brno 1997. Kap.: 1, 2, 4–6, 9, 11, 12. ISBN 80-210-1575-6.
- [11] FRIEDMAN, M., FRIEDMAN, R.: *Svoboda volby*. Liberální institut, Praha 1992. ISBN 80-85467-85-2.
- [12] HAYEK, F. A.: *Právo, zákonodárství a svoboda*. Academia, Praha 1991. ISBN 99-00-00057-X.
- [13] HEYWOOD, A.: *Politické ideologie*. Victoria Publishing, Praha 1994. ISBN 80-85865-10-6.
- [14] HILL, M., HUPE, P.: *Implementing Public Policy*. Sage Publications, London 2003, ISBN 0-7619-6629-3.
- [15] HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Všehrd, Praha 1995. ISBN 8085305321.
- [16] JABLONSKI, A. W.: *Politický marketing, úvod do teorie a praxe*. Arrister and Principal, Brno 2006. ISBN 80-7364-011-2.
- [17] JORDAN G. A., SCHUBERT, K.: „A Preliminary Ordering of Policy Network Labels“. *European Journal of Political Research*, 1992, 21, 7–27.

- [18] JORDAN, G. A., RICHARDSON, J. J.: *British Politics and the Policy Process. An Arena Approach*. Unwin Hyman, London 1999.
- [19] KOTLAS P., ŠOLTYS O.: *Politologické otazníky postkomunismu*. Inst. Sociol. Studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha 1993, str. 41–1 a 435–4.
- [20] KOTLAS, P.: „Sítě aktérů jako aktivní faktor veřejné politiky“. *Centrální politické rozhodování v České republice*, 1. díl, FSV UK, ISS, řada Veřejná a sociální politika 1998, 8, str. 24–32.
- [21] KOTLAS, P.: „Zájmové skupiny v pluralitní demokracii“. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, 3, 23–25.
- [22] KOTLER, P.: *Marketing – analýza, plánování a kontrola*. Victoria Publishig, Praha 1995. ISBN 80-85605-08-2.
- [23] LUKES, S.: *On Trade-offs between Values*. EUI Working Paper SPS no. 92/24. European University Institute, Firenze.
- [24] MALIŠOVÁ, I., MALÝ, I.: *Hodnocení veřejných projektů*. Masarykova univerzita, Brno 1997, ISBN 80-210-1591-8.
- [25] MALÝ, I., PAVLÍK, M.: „K předpokladům úspěchu reformy“. *Zdravotnictví v České republice*, Asoc. pro rozv. soc. lék. a řízení péče, Praha 2005, 4, od s. 17–177, 4 s. ISSN 1213-6050.
- [26] MARSHALL, T. H.: *Sociology at the Crossroads and other essays*. Heinemann, London 1963.
- [27] MATES, M., MATULA, M.: *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, VŠE, Praha 1998. ISBN 80-707-9753-3..*
- [28] NAS, T. F.: *Cost-Benefit Analysis. Theory and Application*. Sage Publications, Thousand Oaks 1996, ISBN 0-8039-7133-8.
- [29] NISKANEN, W. A.: *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton, Chicago IL 1971.
- [30] OCHRANA, F.: *Veřejné zakázky a veřejné projekty*. Praha 1999, ISBN 80-85963-96-5.
- [31] OCHRANA, F.: *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Management Press, Praha 2001. ISBN 80-7261-018-X.
- [32] OCHRANA, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress, Praha 2002, ISBN 80-86119-51-3.
- [33] PARKINSON, C. W.: *Zákony profesora Parkinsona*. Mladá Fronta, Praha 1955, ISBN 23-087-66.
- [34] PARSONS, W.: *Public Policy. Edward Elgar*. London 1996. ISBN 18-52785-54-3.

- [35] POTŮČEK, M.: *Nejen trh*. Praha 1997, ISBN 80-85850-26-5.
- [36] POTŮČEK, M.: *Sociální politika, Praha 1995*. ISBN 80-85850-01-X..
- [37] POTŮČEK, M., LELOUP, L. T., JENEI, G., VÁRADI, L.: *Public Policy in Central and Eastern Europe*. Bratislava 2003, ISBN 80-89013-13-9.
- [38] POTŮČEK, M., A KOL.: *Veřejná politika*. Praha, Slon 2005. ISBN 80-86429-50-4.
- [39] SIEBER, P.: *Metodická příručka. Analýza nákladů nákladů a přínosů*. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument.
- [40] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I., A KOL.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press, 1998, ISBN 80-7226-112-6.
- [41] SVATOŇ, J., SIROVÁTKA, T.: *Stát a veřejná politika*. MU, Brno 1997. ISBN 80-210-1612-4.
- [42] WAN, T.: *Analysis and Evaluation of Health Care Systems. An Integrated Approach to Managerial Decision Making*. Health Professions Press, Baltimore 1995, ISBN 1-878812-23-8.
- [43] WINKLER, J.: *Implementace veřejných programů a přístupy k jejich analýze*. Sborník referátů z konference Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů. Brno 2002, ISBN 80-2102816-5.
- [44] WINKLER, J.: *Implementace, institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Masarykova univerzita, Brno 2002, ISBN 80-210-2932-3.